

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Le Jeu et l'Administration

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Mercredi 12 Janvier 1910, à 1 heure 1/2

PAR

JACQUES MARÉCIAL

Avocat à la Cour d'appel

Président : M. LARNAUDE, professeur ;

Suffragants : } MM. SAUZET, professeur,
JÈZE, professeur.

LIBRAIRIE JULES ROUSSET

1, rue Casimir-Delavigne et rue Monsieur-le-Prince, 12

PARIS (VI^e)

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Le Jeu et l'Administration

THÈSE POUR LE DOCTORAT

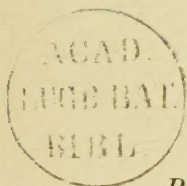
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Mercredi 12 Janvier 1910, à 1 heure 1/2

PAR

JACQUES MARÉCHAL

Avocat à la Cour d'appel



Président : M. LARNAUDE, professeur ;

Suffragants : { MM. SAUZET, professeur,
JÈZE, professeur.

LIBRAIRIE JULES ROUSSET

1, rue Casimir-Delavigne et rue Monsieur-le-Prince, 12

PARIS (VI^e)

A MON PÈRE

A MA MÈRE

En témoignage d'affection filiale,

A M. LOUIS PUECH

En remerciement pour ses bons conseils.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- ANDRÉ. — Régime des jeux de hasard spécial aux stations balnéaires, thermales ou climatériques. 1907.
- ALGLAVE. — Les impôts. Cours 1904. 1905
- CASTILLON d'ASPET. — Le Droit 21 octobre 1866
- CHEVALIER. — Jeux et paris devant la loi. in-12 1875.
- CROUSSE. — Des maisons de jeux. — Le Droit 23 et 24 mai 1836.
- DRÉOLLE. — Les jeux publics en France. Lettre à F. Passy in-18. 1872.
- G. de M. — Le rétablissement des jeux publics en France. 1872.
- Jules LEFEBURE. — Le jeu et la cure-taxe dans les stations climatériques de France et de l'étranger. — Rousseau éd. 1906.
- FRÈREJOUAN du SANIT. — Le jeu et le pari. 1893.
- LARNAUDE. — Droit public cours 1904-1905.
- MATTER. — Lois nouvelles. 1908.
- PILLETTE. — Lettre sur le jeu et le pari. — Revue pratique t. 14 et t. 15. 1862.
- POLONI. — Du jeu et du pari au point de vue pénal. Paris 1900.
- Ch. VIRMAITRE. — Les jeux en France, leur législation, leur moralité. in-16. 1872.

Revues, recueils, périodiques.

Annales des établissements thermaux cercles, casinos eaux minérales 1907-1908-1909.

Correspondants des Justices de Paix 1856 2^e série t. 1 p. 29.

Journal officiel. 19 mars, 22 mai 1^{er} juin 23 juin 1907.
Documents parlementaires. N° 2171 1904. Chambre des Députés.
820 1907. au Sénat
2743 1909. Chambre des Députés.
693 id. —
707 id. —
725 id. au Sénat.
757 id. —

Sirey t. 3. 2^e partie p. 31.

Grande Encyclopédie. — Jeu. — Cercle. — Casino.

Revue Pœlin t. 16, p. 803 et 809.

Le Jeu et l'Administration

PREFACE

On peut dire, sans aucune exagération, que le Jeu est un de ces vastes sujets qui touchent à presque toutes les branches du droit; en laissant bien entendu de côté, ses attaches avec la psychologie et la morale; car l'étude du joueur et de son état d'âme, l'influence du jeu sur la moralité publique ont tenté bien des auteurs.

Mais en ne considérant que les rapports du Jeu et du Droit, on voit que le Jeu se rattache au Droit Civil, le Code Civil au titre douzième, art. 1964 et suivants, s'occupe de ce contrat spécial qui est le Jeu. Au droit pénal, les art. 410, 419, 475, 477 répriment le Jeu sous certaines formes.

Au droit administratif, les multitudes d'ordonnances, d'arrêtés, de décrets, de circulaires réglant le régime des cercles et des casinos le démontrent.

Au droit financier, puisque l'État songe soit en tolérant le Jeu, soit en l'affermant, à frapper d'un impôt

les bénéfices de la « cagnotte » ; puisque, suivant le régime qui sera adopté l'impôt sera plus ou moins productif.

Au droit public général, car l'Etat, en légiférant sur le Jeu, en faisant un règlement administratif, fait un acte de puissance publique ; il y a en outre une question capitale de rapport entre l'Etat et l'individu ; l'Etat fait acte de paternalisme.

Pour étudier le Jeu d'une façon complète, il est nécessaire de l'étudier dans ses rapports avec toutes les branches du droit, néanmoins le caractère juridique du Jeu et sa répression au point de vue pénal, ayant été plus souvent et minutieusement étudiés, nous nous occuperons plus spécialement dans cette étude des rapports du Jeu avec le droit administratif et avec le droit public général.

Ainsi réduit, ce sujet est encore assez vaste si l'on veut connaître l'histoire complète de la législation du régime des Jeux. Ainsi que le disait M. Cruppi, en 1904, dans son rapport fait au nom de la commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle chargée d'examiner la proposition de loi sur le régime des Jeux présenté par le Gouvernement :

« Tous les gouvernements ont proscrit le Jeu et l'ancienne monarchie française multipliait contre lui ses règlements et ses ordonnances, au moment même où le pharaon, le hoca, la casette et la barcarolle jouissaient à Versailles d'un asile inviolé et faisait du Palais du Roi le cercle le plus dangereux.

La Révolution ne mit pas fin à ses désordres, et malgré les exhortations de Bailly, on vit le mal gagner de proche en proche toutes les classes de la société, et y produire les ravages dont la petite épargne, les familles d'employés et d'ouvriers sont aujourd'hui encore et peut-être plus que jamais les victimes ».

Nous passerons donc très rapidement sur l'historique avant la Révolution pour étudier plus longuement la législation depuis le fameux décret du 24 juin 1806.

Comment faut-il diviser cette étude?

Faut-il, suivant l'ordre chronologique des lois, étudier le régime des jeux d'une façon historique? Faut-il au contraire, laissant de côté la chronologie, diviser la matière à étudier suivant les diverses conceptions du régime des Jeux?

En effet, on peut supposer trois états; l'un basé sur la liberté complète du Jeu, l'autre sur la prohibition absolue, un troisième enfin sur la réglementation du Jeu par la loi ou l'administration.

Mais cette classification n'aurait pas grande valeur, car dans aucune législation, la liberté complète du Jeu n'a existé, quant à la prohibition absolue, si elle a existé en principe à certaines époques et dans certains pays, en fait, elle n'a jamais pu être effective.

Reste donc la réglementation de la loi ou de l'administration. On peut, dans cet ordre d'idées, imaginer trois divisions.

D'abord, dans un premier état, le Jeu, interdit en principe toujours, mais toléré arbitrairement par l'ad-

ministration, c'est ce qu'on pourrait appeler le régime anarchique; c'est ce régime qui a, en fait, été appliqué en France depuis 1806.

Dans un second état, une loi interdisant le jeu sous certaines conditions mais réservant au pouvoir public le droit d'autoriser certains Jeux dans certains établissements et dans certains lieux. C'est le Jeu réglementé, administré. C'est un régime légal. Enfin, dans un troisième mode on peut supposer l'Etat convaincu de son impuissance à réfréner la passion du Jeu, établissant sincèrement, dans un but à la fois fiscal et moral, la ferme ou le monopole des Jeux.

Ce sera, dira-t-on, le régime de l'Etat croupier, et de nombreux moralistes pourront regretter un tel régime, ils pourront reprocher à l'Etat qui doit être moralisateur, modèle, neutre, sa spéculation sur une passion honteuse; nous verrons qu'on pourrait répondre qu'au lieu de spéculer sur cette passion, l'Etat ne ferait que l'endiguer en imposant des maxima, de même qu'il pourrait endiguer l'alcoolisme en établissant le monopole de l'alcool.

C'est cette division que nous essayerons de suivre au cours de cette étude; d'ailleurs, elle touche de près à une division chronologique, puisque de 1806 à nos jours c'est l'arbitraire administratif qui a eu force de loi.

Un projet de loi réglementant cette délicate question a été voté le 22 mai par la Chambre des députés; deux mois plus tard, la commission du Sénat décidait d'accepter le texte intégral voté par la Chambre; cette loi

qui est à l'heure actuelle appliquée, inaugure un nouveau régime; certes, l'administration a toujours une large part dans ce régime, mais sa tâche est limitée par un texte. C'est l'étude de cette loi qui fera l'objet de notre seconde partie.

Enfin, dans une troisième partie, nous essayerons de rechercher quelles pourraient être les conséquences sociales de l'établissement du monopole des Jeux.

INTRODUCTION

De nos jours, la majorité du public a tendance à croire que l'Etat, de plus en plus, s'occupe de choses dont il ferait mieux de ne pas s'inquiéter, et cette marche lente vers une socialisation générale, n'est pas faite pour tranquilliser nombre de gens.

Cependant, il est facile de voir, en lisant l'histoire et sans entrer bien avant dans les détails, que si l'Etat s'occupe de plus en plus de fonctions qui semblaient autrefois exclusivement privées, il est de moins en moins tracassier.

Autrefois, l'Etat ne s'occupait pas de bienfaisance, mais il édictait des règlements sévères sur le luxe; l'Etat n'obligeait pas les individus à s'instruire, mais il les forçait à acheter des quantités de sel supérieures au besoin de leur consommation.

Cette croyance générale s'appuie d'ailleurs sur des faits réels; l'Etat de nos jours a fait entrer dans ses attributions des fonctions dont il ne s'occupait guère autrefois.

L'Etat qui, jadis, n'avait que des fonctions de police intérieure, de protection extérieure et de justice,

s'est progressivement occupé de travaux publics, de commerce, d'industrie, de bienfaisance, d'instruction, d'hygiène, d'art ; certains s'en réjouissent, d'autres s'en plaignent, mais il est une question qui, de tout temps, a paru aux yeux de la majorité des hommes d'ordre, rentrer essentiellement dans les fonctions de l'Etat, c'est cette partie spéciale de la police qui s'occupe de la moralité publique.

Il est certaines passions humaines si fortes, souvent si dangereuses, qu'il a paru indispensable à la société de placer en face de ces passions et de ces vices, des prohibitions plus ou moins sévères.

Le Jeu est une de ces passions.

« La passion du Jeu, dit M. Marcel Regnier dans son rapport si documenté, est inhérente à la nature humaine et de tout temps les législateurs se sont efforcés d'en réprimer les funestes effets ».

Mais il faut que ces freins, apportés aux passions de la nature humaine, soient assez souples et même assez cachés pour avoir un effet salutaire car, ajoute le rapport : « Il est permis d'affirmer que les tentatives du législateur ont été rarement couronnées de succès tant il est vrai que l'adage *quid leges sine moribus* est d'une application universelle.

On ne saurait escompter à l'égard des joueurs l'effet des mesures impératives et coercitives qui iraient radicalement à l'encontre de leur passion et ne trouveraient pas dans leur disposition d'esprit et dans leur caractère un terrain favorable... des mesures rigoureu-

ses contre le Jeu et les joueurs entraînent fatalement la fraude ou la non application de la loi; elles donnent de moins bons résultats que des mesures d'apparence plus anodines, mais aussi plus efficaces, tendant à protéger préventivement contre la passion du Jeu, les faibles et les incapables tout en laissant aux adultes et aux gens sains d'esprit leur libre arbitre et la responsabilité de leurs actes ».

Il est en effet préférable de prévenir le mal pour ne pas avoir à le punir.

En un mot, il faut faire une bonne loi; mais on retombe alors dans ce cercle vicieux, les lois ne sont bonnes que si les mœurs sont honnêtes. Si, dans des matières aussi délicates que celles des passions et des vices humains, l'effort de tant de siècles n'a pu aboutir à un bon résultat, ne peut-on pas penser qu'il vaudrait mieux prendre bravement son parti de l'état de choses existant, accepter la nature humaine telle qu'elle est, avec ses qualités et ses tares et tirer profit de ses tares mêmes?

L'Eglise, à la chute de l'Empire, après avoir inutilement proscrit les Jeux, essaya d'en tirer parti; il fut permis de jouer *pour l'amour de Dieu*, c'est-à-dire pour la réparation des églises et des monastères. Des loteries organisées en vue de subvenir à ces besoins, furent autorisées par le Clergé.

L'Etat moderne ne pourrait-il pas réglementer le Jeu, c'est-à-dire établir des maisons spéciales, comme celle de Monte-Carlo, où l'on donnerait à jouer au pu-

blic sous certaines conditions d'entrée? en un mot l'Etat ne pourrait-il établir à son profit le monopole des Jeux dans les cercles et les casinos comme il l'a établi sur les champs de courses avec le pari-mutuel?

Le produit du monopole qui s'élèverait à une trentaine de millions, servirait utilement à boucher certains trous du budget. Mais c'est là une question que nous examinerons dans la troisième partie.

HISTORIQUE AVANT LA PROMULGATION DU CODE PÉNAL EN 1810

Dès la plus haute antiquité, dit M. Marcel Regnier dans son rapport qu'il faudrait citer en entier, on retrouve dans les législations, les traces de mesure prises entre le Jeu et les joueurs.

A Rome, le Jeu sévissait surtout à la fin de la République; les patriciens, la plèbe, les esclaves jouaient; Juvénal, dans ses satires, se moque cruellement de ceux qui font porter leur coffre dans les endroits où l'on joue.

Les dettes de jeu, n'étaient pas reconnues par la loi, et même le métier de donner à jouer était réputé infamant; de plus, une action au quadruple était accordée au perdant qui pouvait faire payer au gagnant trois fois ce que ce dernier avait reçu (*lex alearia*) (1).

Cette action en répétition appartenait aux héritiers du perdant comme au perdant lui-même. Le père ou le maître pouvait répéter la dette de jeu payée sur son pécule par le fils de famille ou l'esclave (2).

(1) Dig. Liv. IX, titre V; Cod. Liv. III, tit. 43, De aleatoribns.

(2) Dig. pr. 4, § 1, De aleatoribus.

De même, l'action était accordée contre le maître ou le père si le fils ou l'esclave avait gagné.

La législation romaine désirait tant enlever au joueur heureux, les bénéfices de son gain, qu'elle accordait au « *defensor civitatis* », le droit d'agir en répétition à défaut des intéressés, et d'appliquer à des œuvres d'utilité publique, les sommes ainsi recouvrées. Le gage affecté à la sûreté d'une dette de jeu était nul.

Néanmoins, toutes ces mesures étaient inefficaces, et Septime Sévère réglementa par un sénatus-consulte les maisons de jeu tolérées, mais non autorisées tout en faisant défense de jouer de l'argent.

Le prêteur accorda au perdant une « *exceptio* » pour repousser l'action du gagnant et même une « *condictio* » pour se faire restituer les sommes par lui versées.

Ces mesures n'eurent encore aucun résultat, la passion du jeu se développa de plus en plus.

Justinien créa une législation nouvelle. Tous les jeux furent interdits sauf le disque, le saut, la fonte, la lutte, les courses de chevaux. On y pouvait exposer un écu d'or pour chaque partie. Mais il abolit les anciennes lois répressives et se contenta de combattre le jeu avec le seul droit civil, il refusa toute action au gagnant, maintint au perdant le droit de répétition et l'étendit à ses héritiers pendant cinquante ans.

D'autre part, ajoute M. Regnier, Justinien décrète des dispositions relatives au clergé afin de sauvegarder le décorum clérical et maintenir la discipline dans l'Eglise.

Il a appris, dit-il, qu'il se trouve des diacres, des prêtres, même des évêques qui jouent aux dés et n'ont pas honte de prendre part à des jeux infâmes par eux-mêmes, même pour les laïques et qu'il a sévèrement défendus.

Il leur défend tout commerce avec les joueurs, puis ultérieurement ajoute dans la nouvelle 123, chap. X, une sanction consistant dans la privation du droit d'exercer le ministère sacré et dans la relégation dans un cloître pendant une durée de trois ans.

Sans nous arrêter aux jeux chez les Germains, signalés par César et Tacite, nous voyons qu'au Moyen-Age, le jeu a pour ainsi dire droit de cité.

Il fait partie de l'enseignement rudimentaire donné aux jeunes nobles. Dès que les rois de France eurent repris le pouvoir sur leurs vassaux, ils essayèrent d'enrayer cette passion ; rien n'y fit comme on peut s'en rendre compte par la succession des édits que les rois multiplièrent contre le jeu.

D'abord, en 1189, Philippe-Auguste défendit la mise d'enjeux successifs. Une ordonnance de décembre 1230 déclare qu'on ne pourra être condamné pour dettes de jeu (1).

En 1254, Saint-Louis défendit de jouer aux échecs, aux dés, au tric-trac, cette ordonnance connue sous le nom d'Etablissement pour la réformation des mœurs dans le Languedoc et le Languedoïl rappelle en outre

(1) Isambert, t. 1, p. 245.

les seigneurs justiciers et les sénéchaux à l'exécution de l'ordonnance de 1230. « *Præterea statutum olim de consilio baronum nostrum....* » (1).

En 1256, un ordonnance pour l'utilité du royaume dit « Item que la forge des dez soit défendue et devée par tout nostre royaume et tout homme qui sera trouvé jouant au dez communément ou par commune renommée, soit réputé infâme et débouté de tout témoignage de vérité ». (2).

Le 3 avril 1369, ordonnance de Charles V, défendant les jeux, sauf ceux propres à l'exercice du corps et à l'usage des armes (3).

En 1397, une ordonnance du prévot de Paris, faisant défense aux gens de métier, de jouer les jours ouvrables, à la paume, à la boule, aux dés, aux cartes et aux quilles.

En 1532, sous François I^{er}, la distinction se refait entre les jeux d'adresse et les jeux de hasard, les paris sur les jeux de paume sont déclarés légitimes.

En 1566, ordonnance de Moulins (4), Charles IX prohibe les maisons de jeu, l'art. 59 dit :

« Et parce que nous avons entendu que plusieurs de nos sujets mineurs et en bas âge ont esté tirez par induction à jeux de hasard, auxquels ils ont perdu et consommé leur jeunesse et substance : avons ordonné que les deniers et biens perdus en tels jeux pourront être

(1) Isambert, t. I, p. 273.

(2) id. p. 276.

(3) id. t. 5, p. 322.

(4) id. t. 14, p. 189.

répétez par les dits mineurs, leurs pères, mères, tuteurs et curateurs ou proches parents, et voulons iceux biens leur estre rendus pour employer au profit des dits mineurs et éviter leur ruine et destruction sans par ces présentes approuver tels jeux entre majeurs, pour le regard desquels entendons les ordonnances de nos prédécesseurs estre gardées, et y estre tenue la main par nos juges, ainsi que la matière y sera disposée ».

Puis viennent les guerres de religion, au milieu de l'anarchie générale la passion du jeu se développe avec une recrudescence inimaginable, d'ailleurs les rois eux-mêmes, Henri III, Henri IV, très joueurs, donnaient l'exemple à leurs sujets.

Pendant la minorité de Louis XIII, en 1611 (1), un édit du 30 mai, « fait défense à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, de tenir brelans en aucunes villes et endroits de notre royaume, ni s'assembler pour jouer aux cartes ou aux dez, même aux propriétaires détenteurs de leurs maisons, ou locataires d'icelles d'y recevoir ceux qui tiendront les dits brelans, ou joueront ès-dits jeux, à peine d'amende arbitraire, d'autre punition s'il y échet et d'estre, en leur propre et privé nom, responsables de la perte des derniers qui y sera faite et tenus à la restitution d'iceux ».

L'amende était de 1.000 livres.

En 1626, une « commission pour la réformation des habits, meubles, équipages et jeux » comprend le jeu dans les mesures prises contre le luxe. .

(1) Isambert, t. 16, p. 16.

En 1629, le Code Michaud est plus explicite encore (1).

Cette ordonnance est très sévère, elle fut quelque temps appliquée; mais il en fut de celle-là comme des précédentes, les mesures qu'elle édictait eurent une durée éphémère.

Sous Louis XIV, Mazarin introduisit le jeu à la Cour. Les auteurs du temps et entre autres Mme de Sévigné, nous racontent que la cour royale était devenue un véritable coupe-gorge. Cependant, Louis XIV rend vingt ordonnances contre le jeu.

En décembre 1660, une ordonnance prescrivit au prévôt de Paris, à ses lieutenants et aux commissaires examineurs, de procéder à l'expulsion de ceux qui tiennent académies, brelans et jeux de hasard (2); les arrêts du parlement en juillet 1661, en 1664, en novembre 1680, en 1691, défendent les jeux, édictant des peines, punissant ceux qui donnent à jouer, et sous la Régence, les maisons de jeux se multiplient. Sous Louis XV, encore de nombreuses ordonnances sont rendues; celle, notamment du 4 décembre 1717, qui confirme, sur la matière, les pouvoirs du lieutenant général de police (3).

D'autres encore en 1741 (4), 1749 (5), 1757 (6), 1759 (6), 1765 (8).

(1) Isambert, t. 16, p. 223.

(2) id. t. 17, p. 387.

(3) id. t. 21, p. 156.

(4) id. t. 22, p. 144.

(5) id. id. p. 223.

(6) id. id. p. 275.

(7) id. id. p. 297.

(8) id. id. p. 431.

Le 27 juillet 1777, une ordonnance de police contenant règlement général sur la répression des contraventions les plus fréquentes (1).

Enfin, Louis XVI, le 1^{er} mars 1781, rendit une ordonnance très importante, c'est la dernière de l'ancien régime sur la matière (2).

Il est peut-être utile de la transcrire ici :

« Les édits, ordonnances, arrêts et règlements contre les jeux de hasard et autres prohibés, seront exécutés selon leur forme et teneur et sous les peines y portées, suivant l'exigence des cas, tant dans notre bonne ville de Paris, que dans toutes les autres villes et bourgs de notre royaume, pays, terres et seigneuries de notre obéissance. Seront réputés prohibés, outre les jeux de hasard, principalement tous les jeux dont les chances sont inégales et qui présentent des avantages certains à l'une des parties, au préjudice des autres.

Faisons très expresses et itératives inhibitions et défenses à toutes personnes, de quelque état et condition qu'elles soient, de s'assembler en aucuns lieux, privilégiés ou non privilégiés, pour jouer aux dits jeux prohibés, et à tous autres de même nature sous quelques noms que les dits jeux aient été ci-devant introduits et sous quelques formes ou dénomination qu'ils puissent être présentés dans la suite.

Les commissaires au Châtelet, dans notre bonne ville de Paris, et les officiers de police dans les autres villes

(1) Isambert. t. 95, p. 69.

(2) id. t. 2^e, p. 42^e.

et bourgs de notre royaume, seront tenus de veiller exactement sur les maisons où il pourrait être tenu de pareilles assemblées de jeux prohibés, ils en informeront nos procureurs et les juges de police, lesquels seront tenus de procéder contre les contrevenants, dans les formes prescrites par les ordonnances, de les condamner aux peines portées par les articles ci-après, et d'en donner avis à nos procureurs généraux.

Ceux qui seront convaincus d'avoir joué aux dits jeux prohibés seront condamnés pour la première fois, savoir : ceux qui tiendront les dits jeux, sous le titre de banquiers ou sous quelque autre titre que ce soit, en 3000 livres d'amende chacun ; et les joueurs en 1000 livres chacun, applicables, un tiers à nous, un tiers aux pauvres des hôpitaux des lieux et l'autre tiers au dénonciateur.

Les amendes seront payables sans départ et par corps ; et faute du payement d'icelles, les contrevenants garderont prison jusqu'au parfait payement. En cas de récidive, l'amende contre ceux qui auront tenus les dits jeux et contre les joueurs sera du double, sans que les dites amendes puissent être remises ni modérées pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce soit.

Ceux qui après avoir été deux fois condamnés aux dites amendes, seraient de nouveau convaincus d'avoir tenu les dites assemblées, seront poursuivis suivant la rigueur des ordonnances et punis de peines afflictives ou infamantes, suivant l'exigence des cas.

Ceux qui, pour faciliter la tenue des dits jeux auront

prêté ou loué sciemment leurs maisons, seront condamnés à 10.000 francs d'amende, au paiement de laquelle les dites maisons seront et demeureront spécialement affectées.

Déclarons nuls et de nul effet tous contrats, obligations, promesses, billets, ventes, cessions, transports et tous autres actes de quelque nature qu'ils puissent être, ayant pour cause une dette de jeu, soient qu'ils aient été faits par des majeurs ou des mineurs ».

Cette ordonnance fut rappelée dans un arrêt du Parlement, rendu le 9 janvier 1789; il y est dit: « que la déclaration du 1^{er} mars 1781 sera exécutée dans toutes ses dispositions, enjoint aux commissaires du Châtelet de Paris et aux officiers de police dans les autres villes et bourgs du ressort du département, de veiller exactement sur les maisons où il pourrait être tenu des assemblées de jeux prohibés; ordonne qu'ils seront tenus dans les procès-verbaux qu'ils pourront dresser, de mentionner toutes les circonstances qui pourraient tendre à constater la nature et la qualité des jeux de hasard ou autres prohibés et les noms et qualités des joueurs » (1).

Cependant, les maisons de jeux pullulent, le législateur ne va-t-il pas désormais se montrer sceptique en face des mesures de répression nouvelles qu'on lui proposera de prendre?

C'est en effet ce qui va se produire. A la faveur des troubles qu'amena la Révolution, la passion du jeu

(1) Isambert, t. 28, p. 634.

ne manque pas de se développer; la Constituante estime qu'il faut protéger les joueurs et non les punir, elle se borne à frapper les tenanciers, de plus elle inaugure un régime nouveau, le droit d'intervention de l'autorité communale en cette matière, elle donne à la commune des pouvoirs propres.

Il n'est pas inutile, quoiqu'on la retrouve dans tous les ouvrages sur le Jeu, de reproduire ici la lettre de Bailly aux sections de la Capitale; elle montre à quel point le fléau était victorieux; par cette lettre, le maire de Paris rappelait les sections de la Capitale à l'application des anciennes ordonnances sur le jeu, notamment la déclaration du 1^{er} mars 1781 et l'arrêt du Parlement du 9 janvier 1789 :

« Il ne faut pas nous le dissimuler, le désordre, la licence, l'anarchie qui accompagnent nécessairement le grand changement d'un état de choses à un autre, a favorisé tous les abus et particulièrement celui du jeu; ces maisons où l'on joue, où la fortune des citoyens va s'engloutir, se sont tellement multipliées et la licence marche tellement à découvert que, dans certains quartiers, on rencontre à chaque pas des maisons de cette espèce, et que même il y a des gens placés pour distribuer les cartes et pour inviter d'y entrer.

Ce désordre, s'il subsistait plus longtemps, accuserait l'administration. Si jusqu'ici la force publique n'a pu se rendre maîtresse et réprimer cet abus, aujourd'hui qu'elle est dans sa plénitude, elle doit agir pour le maintien des lois et la conservation des mœurs.

J'appelle donc toute votre vigilance, j'arme toute votre vertu contre les désordres du jeu ; je prévient ceux qui se livrent à cette malheureuse passion que les poursuites vont être conformes aux lois portées et renouvelées ; je les exhorte, je les prie d'en éviter la rigueur, de considérer qu'ici la sévérité est secourable et bienfaisante, et en leur annonçant que les soins de l'exécution sont remis entre vos mains, ils sauront que la municipalité, les sections, c'est-à-dire tous les bons citoyens auxquels la puissance publique est confiée, se réunissent pour venir à leur secours, se liguent pour réprimer les désordres du jeu et s'armeront pour les punir ».

Mais ces lois ne furent pas terribles, la Législation toléra les maisons de jeu ; « seulement le 12 août 1792, s'inspirant surtout de motifs politiques, elles les soumit à une surveillance ».

Sous la Convention, la tolérance fut encore plus grande ; néanmoins, le 24 septembre 1792, cette assemblée, pour les mêmes raisons, autorisa la police à faire, dans ces maisons, des visites de nuit. Les cafés avec jeu de loto se multiplièrent de tous côtés.

Le décret des 19, 22 juillet 1791 était donc resté à peu près sans portée. Ce décret édictait bien des peines contre les tenanciers ou principaux locataires des maisons de jeu, mais il suffisait d'avertir la police pour opérer en toute sécurité.

De plus, en 1796, des permissions furent accordées par l'Etat à des entrepreneurs de jeu moyennant des sommes plus ou moins considérables.

On évaluait le revenu que ces maisons apportaient au gouvernement, à 120.000 fr. par mois.

Le Consulat voulut arrêter l'extension de la funeste passion, mais comme ce gouvernement, ainsi que tant d'autres, avait besoin d'argent, il estima pouvoir tirer un bénéfice de l'exploitation du jeu. Il régla le nombre des maisons de jeu et, par voie d'enchères, en concéda l'exploitation.

Ce fut la belle époque du Palais Royal et du fameux « *Cercle des étrangers et de Frascati* », établi rue Richelieu.

Ainsi donc, répétons-le, les joueurs ne tombent plus sous l'application de la loi, seuls encourent ses rigueurs ceux qui tiennent des maisons de jeu de hasard où le public sera admis soit librement, soit sur la présentation des affiliés. Cette dernière phrase sera insérée dans le Code Pénal.

Avant la promulgation de ce Code, l'Empire avait encore essayé d'enrayer la passion du jeu et le 24 juin 1806, il édictait le fameux décret qui dans la pratique est resté en vigueur jusqu'à l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 avril 1902.

Ce décret est ainsi conçu :

Article premier. — Les maisons de jeux de hasard sont prohibées dans toute l'étendue de notre empire. Nos préfets, maires et commissaires de police sont chargés de veiller à l'exécution de la présente disposition.

Art. 2. — Nos procureurs généraux impériaux, près nos cours criminelles et leurs substituts poursuivront d'offices les contre-

venants qui seront punis des peines portées par la loi des 19, 22 juillet 1791.

Art. 3. — Tout fonctionnaire public, soit civil soit militaire, qui autorisera une maison de jeu, qui s'intéressera dans ses produits ou qui pour la favoriser recevra quelque somme d'argent ou autre présent de ceux qui les tiendront, sera poursuivi comme leur complice.

Art. 4. — Notre ministre de la Police fera, pour les lieux où il existe des eaux minérales, pendant la saison des eaux seulement, et pour la Ville de Paris, des règlements particuliers sur cette partie.

Ce dernier article a eu une fortune considérable, malgré le Code Pénal de 1810, malgré une loi de 1836, cet article a servi de base à toutes les autorisations accordées, par les pouvoirs publics, aux tenanciers de maisons de jeux ; cet article 4 a réglé toute la matière pendant tout le cours du 19^e siècle, il a fallu un arrêt du Conseil d'Etat en date du 18 avril 1902 pour déclarer que toutes les autorisations données en vertu de cet article étaient absolument nulles.

PREMIÈRE PARTIE

RÉGIME DE TOLÉRANCE ADMINISTRATIVE

Le régime des jeux depuis la promulgation du Code Pénal
23 Février 1810 jusqu'à la loi sur les associations du
1^{er} juillet 1901

CHAPITRE PREMIER

Les maisons de Jeu

Quoique nous n'ayons pas, ici, à nous occuper du jeu au point de vue pénal, il n'est pas inutile de se demander qu'est-ce qu'une maison de jeu?

Le Code Pénal nous le dit: c'est la maison « où le public est admis soit librement, soit sur la présentation des intéressés ou affiliés ».

La maison de jeu est donc celle où le public est admis habituellement pour y pratiquer un jeu de hasard. Qu'est-ce qu'un jeu de hasard?

Ici, la réponse est plus difficile; cependant, la jurisprudence et l'Administration ont désigné certains jeux comme jeux de hasard.

Il en est ainsi du baccara (1), des douze points (2), du quinze (3), du chemin de fer (4), des petits chevaux, de la roulette, du lansquenet, du trente et quarante, du poker, du vingt et un, des jeux de dés, du loto (5), etc.

Ainsi, les maisons où l'on joue de tels jeux, tombent sous le coup de l'art. 410 du Code Pénal qui punit les tenanciers, d'un emprisonnement de 2 mois à 6 mois et d'une amende de 100 fr. à 6.000 fr., de l'interdiction de certains droits civiques, civils et de famille, mentionnés en l'art. 42 du même Code et de la confiscation.

Est-ce à dire que le jeu était interdit d'une façon absolue sur tout le territoire régi par la loi française? et quiconque donnait à jouer dans les conditions prévues par le Code, était-il aussitôt incarcéré et condamné aux lourdes peines portées par l'art. 410?

Non, l'administration ne le pensa pas, elle ne considéra pas comme abrogé l'article 4 du décret de 1806, et continua à faire des règlements concernant les jeux pour la Ville de Paris.

D'ailleurs, en 1810, l'année même de la promulgation du Code Pénal, Boursault-Malherbe obtint le privilège et passa avec la Ville un bail extrêmement avantageux; cela semble bien établir, dit M. M. Regnier, que le législateur n'avait pas voulu abroger le décret de 1806.

Ce bail expirait en 1818, il fut mis en adjudication.

(1) Cass. 24 nov. 1855. — D. 56, 1.95.

(2) Paris, 10 mai 1844.

(3) Cass. 1^{er} oct. 1861. — D. 61, 4. 275.

(4) Aix. 1^{er} mai 1861. — D. 61, 5. 275.

(5) Circ. minist. inter. 30 avril 1887.

Une ordonnance du 5 août 1818, confirmée par la loi du 19 juillet 1820, concéda à la Ville de Paris le privilège d'établir les maisons de jeux et d'en percevoir les produits.

L'article 8 de cette loi, dit :

« L'ordonnance du 5 août 1818, portant concession à la ville de Paris du privilège de l'exploitation des jeux continuera d'être exécutée sauf la modification suivante :

L'obligation imposée à la dite ville de prendre à sa charge et de payer annuellement pour prix de cette concession, les dépenses énoncées dans l'état annexé à la susdite ordonnance et montant à cinq millions cinq cent mille francs, sera convertie à dater du 1^{er} janvier prochain en une obligation de verser annuellement au trésor royal la sus-dite somme payable par douzième chaque mois.

Le budget de l'Etat, pour l'année 1821, sera en conséquence augmenté, en recettes, de cinq millions cinq cent mille francs qui seront versés par la ville de Paris, et, en dépenses des sommes équivalentes qu'elle devait acquitter en vertu de cette ordonnance et qui cesseront d'être à sa charge ».

Ainsi donc, pour une certaine période, l'Etat et ses concessionnaires peuvent, légalement et malgré l'art. 410 du Code Pénal, être entrepreneurs de jeux publics.

Le cahier des charges contenait bien quelques clauses protectrices, ainsi par exemple, l'adjudicataire ne

devait admettre dans les salles de jeux que des personnes présentées.

Mais la police ne pouvait être bien stricte ; de plus on interdisait l'entrée à certaines personnes, telles que les femmes, les mineurs, les élèves des écoles royales, des diverses facultés et des collèges, institutions et pensionnats, aux comptables des deniers publics, aux caissiers, aux garçons de caisse, domestiques et tout individu qui serait signalé par l'autorité chargée de la police à Paris ; il suffisait aux familles, dit M. Régnier, de signaler ceux de leurs membres pour lesquels on redoutait les effets de la passion du jeu pour que l'entrée leur fût refusée ; c'est ainsi que dans la dernière année de l'exploitation, il y eut près de 50.000 exclusions.

A cette époque, des campagnes dans la presse saisirent l'opinion publique contre les jeux et contre les loteries qui furent supprimées sous Charles X dans 28 départements, par une ordonnance du 22 février 1829. Une loi du 2 avril 1832 supprima la loterie pour l'avenir, à partir du 1^{er} janvier 1836. Cette loi fut complétée par une autre du 21 mai 1836. Les infractions aux prohibitions de ces lois sont punies des peines portées à l'art. 410 du Code Pénal.

CHAPITRE II

La suppression des maisons de jeux.

Dans le numéro du 23 et 24 mai 1836, parut, dans le journal *Le Droit*, sous la signature de Crousse, avocat, un article intitulé : « Des maisons de jeux », lequel résume clairement la question. Cet article commence ainsi :

« Une question d'un grand intérêt s'agite en ce moment : c'est celle de la suppression des maisons de jeux.

Elle est toute résolue pour les honnêtes gens, mais il n'en est pas de même pour ceux qui aiment le vice et qui en profitent... » ; suit une comparaison entre les gens de bien et les gens vivant du mal, un tableau du jeu et du joueur, la famille réduite à la misère, l'homme acculé au crime, échouant à la Cour d'assises, et tout cela pour procurer un revenu annuel de 5 millions. Quelle honte ! « les filous, les escrocs, les malhonnêtes gens de toute sorte contribuent à grossir les recettes par des amendes, est-ce un motif pour les favoriser ? C'est à la Chambre à pourvoir à cet objet ; je ferai seulement observer que deux moyens se présentent : retrancher sur les dépenses, et ce sera un double bienfait, ou imposer ce qui est imposable et non pas la moralité

des citoyens... le gouvernement peut se faire honneur en prenant l'initiative de la suppression; c'est d'ailleurs la conséquence nécessaire, forcée de ce qu'a dit récemment M. le Président du Conseil des Ministres, que la question, au fond, n'était pas défendable. Mais si le ministre défaille à une si juste mesure, la Chambre saura y suppléer.

Sans le bail existant à l'époque de la Révolution de juillet, la fermeture des maisons de jeu eût été prononcée tout d'une voix; ce qui n'a pu être fait alors, peut l'être en ce moment, et ce serait manquer à toutes les convenances et blesser l'opinion si hautement manifestée que de l'ajourner ».

L'opinion semblait unanime à réprouver les maisons de jeu, à Paris du moins, puisque partout ailleurs, à Lyon, à Bordeaux, à Nîmes, elles avaient été supprimées, soit par les maires, soit par les préfets.

Aussi, à la loi portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1837, dont le rapporteur était M. Calmon, des amendements en vue d'amener la suppression des jeux, furent-ils apportés.

M. Calmon, dans son rapport sous le titre: « Versement de la Ville de Paris sur le produit des jeux » (1), dit:

« Depuis longtemps, on demande que ce produit cesse de figurer dans nos budgets; deux pétitions récemment adressées à la Chambre, ont donné lieu dans la séance

(1) *Moniteur Universel*, N° du 27 mai 1836, p. 1219.

du 7 mai, à une longue et importante discussion (1).

Dans cette grave question, l'intérêt du budget mis en présence des considérations de moralité, est bien secondaire. Plusieurs fois, à cette tribune et notamment dans les séances des 18 avril 1835 et 7 mai 1836, on a tracé le tableau malheureusement trop vrai des crimes, des suicides et de tous les déplorables événements occasionnés par la passion du jeu ; on les a attribués à l'existence des maisons autorisées par le gouvernement.

D'un autre côté, on a fait observer que ces maisons sont soumises à une surveillance constamment exercée par l'autorité, que toutes les précautions sont prises pour les rendre inaccessibles aux comptables, aux mineurs, aux artisans et à tous ceux, enfin, auxquels le gouvernement et la magistrature municipale doivent plus spécialement l'appui de leur autorité tutélaire.

Que si les maisons de jeux surveillées par le gouvernement étaient fermées, il s'établirait immédiatement, et plusieurs fois à l'insu de la police, des jeux clandestins dans des repaires obscurs où la fortune et la vie de ceux qui se laissent entraîner par cette funeste passion, seraient constamment en péril. Que c'est dans l'intérêt de la sûreté publique, et comme moyen de gouvernement, que des maisons de jeux, soumises à un régime sévère doivent être maintenues. A l'appui de ces considérations, on a invoqué les opinions émises dans cette Chambre par des hommes dont les sentiments étaient aussi généreux que leur parole était puissante.

(1) *Moniteur Universel*, N° du 8 mai 1836, p. 1025 et suivantes.

On vous a rappelé que Lainé, Manuel et l'illustre Casimir Périer n'ont pas hésité à proclamer que les jeux de hasard autorisés, c'était un mal nécessaire.

Ces observations ne sont pas restées sans réponse. On n'a pas admis qu'il soit impossible à la police de découvrir les maisons clandestines.

On a soutenu qu'une surveillance bien dirigée et confiée à des agents dont le zèle serait puissamment excité par l'appât d'un bénéfice quelquefois considérable, laisserait peu de chances de prospérité et de durée aux établissements qu'on craint de voir s'établir sur les débris du système actuel; si ce dernier raisonnement devait prévaloir, il n'y aurait pas à hésiter.

L'existence des maisons de jeux autorisées devrait cesser.

Mieux vaudrait créer immédiatement un nouvel impôt ou augmenter ceux qui existent, que de maintenir dans nos budgets un produit dont l'origine serait repoussée par la morale publique.

Mais dans le cas où le gouvernement et le conseil municipal de la ville de Paris reconnaîtraient que l'intérêt de la sûreté publique exige le maintien des maisons de jeux placées sous la surveillance de l'autorité publique, nous demandons avec instance que leur nombre soit diminué.

Cette restriction est une des plus importantes et des plus nécessaires. Que la durée du bail soit limitée plus qu'il sera possible, parce que des questions aussi graves doivent être souvent examinées.

Nous demandons enfin qu'on exige de l'entrepreneur toutes les garanties et qu'on lui impose toutes les conditions dont nous a entretenu un de nos honorables collègues, membre du conseil général du département de la Seine, dans la séance du 7 de ce mois (1).

Nous avons maintenant à nous occuper de la question financière.

Pendant longtemps les jeux avaient été l'objet d'une simple tolérance.

Les exploitants versaient entre les mains du ministre de la police les sommes qui étaient secrètement déterminées par l'administration.

La Ville de Paris demeurait complètement étrangère à l'exploitation des jeux, à leurs produits comme à leurs dépenses.

Une ordonnance du 5 août 1818 lui concéda le privilège de l'exploitation et lui imposa l'obligation de payer annuellement pour prix de cette concession, des dépenses montant à 5.500.000 fr., (suit la nomenclature de ces dépenses).

Et cette partie du rapport de M. Calmon se termine ainsi :

« Les documents que nous mettons sous les yeux de la chambre font connaître qu'une grande partie du tribut que la passion du jeu a payé au Trésor, a été employée à réprimer d'autres vices et d'autres passions, et à soulager des malheureux.

(1) A cette séance du 7 mai 1836, M. Chapanhet, rapporteur de la commission des pétitions, réclama le maintien des maisons de jeu. MM. La Rochefoucauld-Liancourt, Salverte, Laffite, Lamartine parlèrent contre. Thiers, alors président du conseil, et son ministre des finances demandèrent de renvoyer la question au moment de la discussion du budget. Il en fut ainsi ordonné. (*Moniteur Universel*, 8 mai 1836).

Si le bail n'était pas renouvelé on aurait à examiner quelles sont, parmi les dépenses que l'Etat a prises à sa charge, depuis 1821, celles qui devraient être supportées par la Ville de Paris. Si le bail est renouvelé, le gouvernement continuera sans doute d'exercer un prélèvement, mais il est impossible d'en déterminer dès à présent la quotité.

La commission pense que, sans rien préjuger, il y a lieu de maintenir le chiffre de 5.500.000 fr. »

Cette longue citation nous a paru utile à cette place pour montrer quelle était, à cette époque l'étendue de la question.

Ainsi qu'on a pu le voir par cet extrait de rapport, il ne s'agit uniquement que des jeux de la Ville de Paris, puisque partout ailleurs, nous l'avons déjà dit, les maires ou les préfets avaient fermé, dans le ressort de leur compétence, les maisons de jeux et « ils ont satisfait tous les habitants et surtout les pères de famille ».

La commission du budget pour 1837, ne se prononçait pas pour la fermeture ou le maintien.

A la séance du 17 juin 1836 (1), la question fut longuement discutée. Il y avait plusieurs systèmes en présence, quatre selon le ministre des finances : l'un qui demandait l'interdiction absolue immédiate. L'autre de M. La Rochefoucauld-Liancourt qui arrivait à la suppression entière pour le 1^{er} janvier 1838.

Un troisième de M. François Delessert qui proposait de faire pour les jeux ce qui avait déjà été fait pour les

(1) *Moniteur* du 18 juin 1838, p. 1476 et suivantes.

loteries, c'est-à-dire de marcher graduellement vers cette suppression sans s'expliquer sur la question de savoir si les jeux doivent être entièrement abolis.

Enfin, il y avait le système du gouvernement qui était en résumé le *statu-quo* avec quelques promesses de réforme.

L'amendement de M. La Rochefoucauld-Liancourt qui était ainsi conçu : « Le bail des jeux pourra être prorogé pour une année, à dater du 1^{er} janvier 1838, les jeux seront prohibés », fut adopté au milieu de la satisfaction générale.

Ce fut sous cette forme que fut rédigé définitivement l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1836 ; il est peut-être intéressant de rappeler que le mot « prohibés » fut remplacé par le mot « supprimés » dans le projet transmis à la Chambre des pairs et que cette légère différence de rédaction a servi à un inculpé pour soutenir que la loi était inexistante (1).

On peut lire dans Duvergier, collection des lois 1836, sous l'art. 10 de cette loi, la note suivante «..... Il faut espérer que ce changement dans la législation est le précurseur d'un changement dans les mœurs, et que, peu à peu, on verra disparaître cette habitude funeste et absurde, de consacrer au jeu des sommes élevées et un temps précieux.

C'est aux législateurs, aux magistrats, à tous ceux qui sont chargés de la haute direction sociale, à donner

(1) Voir Reulos, *France Judiciaire* 1903. l'autorité administrative et la question des jeux de hasard dans les cercles et les casinos.

l'exemple de cette réforme; les hommes voués à l'étude des sciences morales et notamment les légistes, doivent aussi comprendre qu'il est des délassements plus nobles, plus sérieux et plus moraux que le jeu et surtout le gros jeu.

Je ne comprends pas comment on ose avouer la passion de l'argent et rechercher sans rougir les émotions qu'elle procure, lorsqu'il faut pour la satisfaire, enlever souvent à ses amis et par de pareils moyens, des sommes dont la perte peut leur nuire ».

Il semble résulter de tout ce qui précède que les maisons de jeux sont désormais interdites sur tout le territoire français; la loi de 1836 que nous venons d'analyser supprime en effet, dans un avenir rapproché, la ferme des jeux pour la ville de Paris; dans les départements, le jeu est déjà supprimé par les autorités locales. Cependant le jeu n'est pas interdit d'une façon aussi radicale que paraissent le dire les textes; l'administration a compris qu'il est des passions humaines qui ne peuvent être enrayées par la force, et elle a autorisé le jeu sous certaines conditions, afin de mettre une soupape pour ainsi dire à cette passion, mais, les autorisations ont surtout été faites dans un but de police. Les maisons où l'on joue sont fréquentées par des gens souvent tarés, qui opèrent ainsi sous l'œil de la police et qu'il est facile de surveiller et d'empêcher de nuire. Sans ces autorisations, les tripots déjà si nombreux se seraient multipliés et des scandales auraient éclaté chaque jour. Mais

ces autorisations accordées par l'administration en vertu de quels textes étaient-elles concédées?

L'arbitraire n'était-il pas le véritable compensateur des faveurs administratives envers tel ou tel concessionnaire d'une maison de jeu? C'est ce que nous allons étudier maintenant dans les chapitres qui vont suivre.

CHAPITRE III

Les cercles et les casinos.

Avant la loi sur les associations de 1901, les cercles formant en général une association de plus de vingt personnes étaient régis par la loi du 10 avril 1834; il fallait donc pour constituer un cercle une autorisation préfectorale.

Ce droit donnait au préfet le pouvoir de vérifier les conditions qu'il jugeait nécessaires à son autorisation.

De là, la faculté pour l'administration de reprendre ces autorisations si les conditions imposées n'étaient pas respectées.

Ces droits n'ont jamais été contestés à l'administration préfectorale; on peut s'en rendre compte par une circulaire du ministre de l'Intérieur, en date du 27 juin 1887.

D'ailleurs l'administration en a usé largement chaque fois qu'elle a cru l'intérêt du public en péril.

Avant d'examiner dans quelles conditions un cercle peut être autorisé à laisser jouer ses membres, il n'est

pas inutile de définir le mot : cercle. Les cercles, peut-on lire dans la Grande Encyclopédie, sont des associations dont les membres se réunissent dans un lieu loué à frais communs, moyennant une cotisation annuelle pour s'entretenir, lire des journaux et revues, jouer au billard, aux échecs, aux dames et aux cartes et dont les femmes sont généralement exclues ; il y a des cercles de toutes sortes, littéraires, artistiques, politiques, militaires, commerciaux, religieux, mondains, etc. Cependant on peut réduire cette division en trois grandes catégories :

Les cercles où le jeu est prohibé ;

Ceux où il est toléré ;

Ceux où il est autorisé sous certaines conditions.

Ceux de la première catégorie, les plus nombreux en droit, n'existent presque pas en réalité.

Mais la circulaire du 10 juillet 1806 est formelle : tout jeu de hasard est formellement interdit.

Et pour rendre cette règle respectée il faut appliquer les mesures nécessaires. A Paris, la première brigade des recherches a, spécialement, dans ses attributions, la police des jeux.

Ce service comprend :

La surveillance des cercles autorisés ;

La découverte des tripots clandestins ;

Enfin, ce qui nous intéresse moins, la chasse aux teneurs de jeux de hasard sur la voie publique.

Cette surveillance a eu pour résultat, en 1885, de faire fermer 113 cercles.

Aussitôt qu'un agent a connaissance de l'existence d'un tripot, il fait un rapport à son officier de Paix; celui-ci, par l'intermédiaire du chef de la police municipale, fait demander au Préfet de police un mandat de perquisition que le préfet lui délivre, en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle. L'officier de paix prévient le commissaire de police qui, seul, peut exécuter le mandat au nom de la loi, il prend avec lui le nombre d'agents nécessaire et tous se rendent isolément au point convenu (1).

Les contrevenants tombent sous le coup de l'art. 410 du Code Pénal et, si le cercle est autorisé, la sanction administrative est le retrait de l'autorisation.

Les cercles où le jeu est toléré sont très nombreux à Paris; on y joue même gros jeu, sans que l'administration ait cru devoir se départir de sa très large tolérance. Néanmoins elle reste armée légalement. Les statuts des cercles doivent contenir un article interdisant les jeux de hasard, les jeux de commerce étant seuls permis (2).

Toute différence de jeu doit être réglée dans les soixante-douze heures, vingt-quatre heures après ce délai, le nom du joueur qui n'aurait pas payé sera affiché.

Quarante-huit heures après cet affichage, le membre n'ayant pas payé sera exclu de droit.

(1) Voir Ch. Virmattre, Paris, Police, 1886, Reuter, éditeur.

(2) On appelle jeux de commerce ceux où l'habileté du joueur intervient au cours de la partie.

Les compensations sont interdites et toute dette est personnelle.

Les cercles où les jeux de hasard sont autorisés sous certaines conditions portent un nom spécial, ce sont les casinos.

Les casinos sont les cercles des stations balnéaires et thermales; avant la loi de 1907 ils étaient soumis à un régime administratif spécial et très tolérant.

Les raisons qu'on en a données en sont nombreuses.

Il est intéressant, au point de vue philosophique, de lire le chapitre qu'a consacré à ce sujet M. Frèrejouan du Saint dans son livre: *Jeu et pari*. On a dit que sans le jeu, les stations thermales seraient désertes.

Et M. Frèrejouan du Saint dit:

« Si l'on fermait la salle de jeu d'une station thermale, nous croyons fermement que les maris continueraient à y accompagner leurs femmes, et les pères leurs enfants. Les loueurs de voiture et de chevaux gagneraient peut-être ce que perdrait l'administration du casino, et personnellement nous n'y verrions que des avantages. Quant à ceux qui suivent les villes d'eaux pour s'y livrer avec plus d'entrain qu'ailleurs à la passion du jeu, l'argent qu'ils y dépensent vaut-il la protection dont on entoure la salle de jeu du casino et constitue-t-il vraiment une compensation suffisante à l'accroc fait à la loi économique dont nous avons parlé? Nous hésitons à le croire. »

Comme M. Frèrejouan du Saint, nous ne pensons pas que les plages ou les stations thermales sans petits che-

vaux seraient désertes; mais il n'en est pas moins vrai que ces stations seraient moins fréquentées et que les joueurs iraient jouer à l'étranger ou dans les tripots clandestins; il n'en est pas moins vrai que l'argent perdu au jeu et qui sert dans certaines villes à faire vivre toute la population, serait gaspillé ailleurs sans profit pour les honnêtes gens et pour les pauvres.

Il faut bien se dire que le jeu est une plaie sociale à l'égal de l'alcoolisme et de l'abus du tabac; qu'une bonne législation et des moralistes sages ne doivent pas, sous prétexte de couper le mal dans la racine, apporter des remèdes qui dépasseraient, par leur force, le but poursuivi.

La suppression du jeu n'a jamais pu être réalisée et ne se réalisera jamais.

Aussi ne faut-il pas vouloir supprimer le jeu, mais l'endiguer et s'en servir.

Quoiqu'il en soit, l'Administration a toujours fait preuve d'une large tolérance à l'égard des casinos. Les petits chevaux, qui avaient été supprimés par une circulaire de 1876, furent à nouveau autorisés par une circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 28 mai 1885.

« Tenant compte de l'intérêt des communes, qui le plus souvent sont propriétaires de casinos, mon administration a été amenée à tolérer le jeu des petits chevaux comme simple distraction et sous la réserve que l'enjeu ne dépasse pas la somme de 2 francs. »

On s'est demandé aussi si les casinos sont accessi-

bles à tout le monde et doivent être considérés comme lieux publics auxquels puisse s'appliquer l'art. 410 du Code Pénal.

La jurisprudence a décidé que le principe de la liberté du commerce doit autoriser le directeur d'un casino à accepter les personnes qu'il lui convient de recevoir, son contrôle étant souverain et ne pouvant être subordonné à l'appréciation des tribunaux (1). En fait, tout le monde était admis dans les casinos.

La question de savoir si les salles de jeu sont des lieux publics, était diversement appréciée par l'administration qui montrait une large tolérance et par les parquets qui persistaient à leur faire l'application de la loi lorsque l'ordre public semblait l'exiger.

Par une circulaire du 14 juin 1888, le Ministre de l'Intérieur a indiqué les conditions que les cercles des casinos devaient remplir dorénavant.

« ...N'admettre dans les salles de jeu ni étrangers à la société, ni femmes, ni mineurs, n'admettre qui que ce soit à faire partie du cercle, sans un vote, soit de l'assemblée générale, soit d'un comité responsable.

Afficher la liste des membres du cercle dans un endroit apparent de la salle de jeu, remettre à chaque membre permanent ou temporaire une carte personnelle qui sera revêtue de la signature du Président et de celle du secrétaire, et dont la présentation sera exigée

(1) Pont-l'Évêque, 25 juillet 78, S. 79, 2-1.88.

St-Gaudens, S. 81, t. 220.

Nice, 2 janvier 93, *Gazette des Tribunaux*, 15 janvier 1894.

à l'entrée des salles de jeu, sur cette carte seront également inscrits les noms des parrains, lesquels ne peuvent être choisis parmi les individus salariés par l'administration du casino ou du cercle. »

En réalité, ces prescriptions très bonnes pour la forme, restaient lettres mortes, le nombre des membres temporaires étant toujours considérable et celui des membres permanents presque nul, il était facile à chacun de pénétrer dans une salle de jeu.

Alors une tourbe de joueurs malhonnêtes se précipita dans les casinos pour exploiter la crédulité et la sottise humaines, à tel point que le gouvernement dut s'en préoccuper.

Les circulaires en date du 18 juillet 1885, 22 mai 1886, 30 avril 1887 prescrivent aux commissaires spéciaux d'adresser au Ministère de l'Intérieur, durant la saison des bains, la liste des baigneurs et des étrangers qui fréquentent les stations thermales et balnéaires. Ces envois permirent à la police d'exercer une surveillance active sur les individus signalés comme suspects.

La liste de tous les employés du cercle dut aussi être envoyée à la direction de la Sûreté générale. Toutes ces mesures excellentes permirent aux casinos de se réhabiliter aux yeux des honnêtes gens et laissèrent à ces derniers le droit de se distraire pendant les saisons balnéaires.

CHAPITRE IV

Les maisons de Jeux sous le régime de la loi de 1901.

Nous venons de voir en somme que l'administration française était très large pour autoriser le jeu dans les villes d'eau.

Quand fut votée la loi du 1^{er} juillet 1901, sur les associations, des quantités d'associations se formèrent qui, sous prétexte d'art, de philanthropie ou de science, devinrent de peu scrupuleuses maisons de jeux contre lesquelles, dernièrement, la police fut obligée de sévir.

Il est cependant assez facile de respecter la loi, de ne pas se mettre sous l'application de l'article 410 du Code Pénal, il suffit que le cercle soit bien fermé, que les conditions d'admission soient sévèrement réglées et pratiquées pour que la police et la justice soient impuissantes.

Avant la loi de 1901, l'autorité administrative qui autorisait la création d'un cercle pouvait facilement le surveiller* et le signaler à l'autorité judiciaire si plus tard le cercle tombait sous le coup de l'art. 410, en devenant une maison de jeu ouverte au public.

Après le vote de la loi de 1901, de nombreuses mai-

sons, d'apparence correcte, se fondèrent; et, pour un cercle contre lequel la justice peut sévir, combien en est-il au sujet desquels la preuve à faire est impossible!

« Est-il possible, dit M. Marcel Régnier dans son rapport, page 26, de requérir à l'égard de certains cercles fermés, l'application de l'art 5 de la loi de 1901 : « Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet. Nous ne le pensons pas. »

Et il ajoute :

« Fût-il avéré que dans un cercle rigoureusement fermé, on y joue un « jeu d'enfer », que des fils de famille s'y ruinent, on ne peut faire supporter à la collectivité qu'est le cercle, les conséquences de la faute de quelques-uns de ses membres. Comment, en effet, peut-on déterminer qu'un objet est illicite, contraire aux lois et aux bonnes mœurs? S'inspirera-t-on de sentiments de convenance? Voilà un procédé d'appréciation qui serait bien dangereux et arbitraire, susceptible de grandes variations. »

Waldeck-Rousseau disait, lors de la discussion de l'art. 1 :

« Il y a, en effet, dans la loi, des mots comme *l'ordre public, la loi, les mœurs*. Eh bien, on peut dire : Qu'est-ce que ces expressions? Vous parlez de ce qui est licite; où commence le licite, où finit l'illicite? Est-ce

que ce sont là des questions d'appréciation? Est-ce qu'il appartiendra au parquet, d'abord, pour savoir s'il doit poursuivre, aux tribunaux ensuite, pour savoir s'ils doivent condamner, de rechercher ce qui, à leurs yeux, est licite ou ne l'est pas? Vous entrez, par là, dans le domaine de l'arbitraire.

Cette observation serait relativement juste si on ne prenait pas soin, en disant que l'association est un contrat, de donner à ces mots : « cause illicite », « mœurs », « ordre public » le sens étroit, rigoureux, inflexible que ces mots trouvent dans la loi elle-même et dans le titre des obligations.

C'est, ce qui est illicite de par les articles 1131 et 1133, ce sont les actes qui sont interdits par une loi civile ou punis par une loi pénale; l'ordre public, au sens de l'art. 1133, ce n'est pas la tranquillité publique, ce n'est pas l'ordre au sens où on l'a parfois entendu, c'est la série d'actes qui sont commandés par la loi ou, à l'inverse, la série d'actes qui sont prohibés par la loi.

Et si je ne craignais d'aller au-devant du reproche de pédanterie, je montrerais en consultant au hasard les commentaires de nos codes, qu'ils ont recherché la définition de l'ordre public ou des lois d'ordre public ou des bonnes mœurs, mais quelles sont celles des lois positives et écrites qui ont trouvé place dans nos codes; ils les énumèrent, ils en donnent la caractéristique. » (1)

(1) *Journal officiel* du 4^{es} février 1901, p. 243.
Chambre des députés, séance du 31 janvier 1901,

Cependant, s'il était avéré que les fondateurs d'un cercle, si fermé soit-il, trafiquent de l'exploitation des jeux, il pourrait leur être appliqué l'art. 3 de la loi de 1901, c'est-à-dire la dissolution et non l'application de l'art. 410 du Code Pénal.

« Une société financière, dit M. Lefébure, dissimulée sous le couvert de la loi de 1901, tombe sous l'application des lois qui régissent une entreprise commerciale.

Mais l'exploitation des jeux n'était interdite par aucun texte de loi, seule la tenue de maison de jeux de hasard ouverte au public, dans l'état actuel de notre législation pénale, expose les administrateurs préposés ou agents, à l'application de l'article 410. Par suite, si l'exploitation se produit dans un lieu fermé, que fréquente une clientèle limitée, qui doit, pour être admise dans le local « montrer patte blanche », la seule sanction contre cette exploitation est actuellement la dissolution de l'association et l'art. 410 est inapplicable. »

Et M. Régnier ajoute pour finir :

« Et à ce point de vue, il est certain que les cercles annexés aux casinos, s'ils se plaçaient sous le régime de la loi de 1901, encourraient, fussent-ils réellement, sincèrement fermés au public, la sanction de l'article 7 de cette loi. »

Arrêté du Conseil d'Etat du 18 avril 1902
Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 1^{er} mai 1903

En principe, partout le jeu était toléré, les casinos n'avaient qu'à demander l'autorisation de donner à jouer et le Ministre de l'Intérieur, en vertu du décret du 24 juin 1806, art. 4, autorisait; lorsque la municipalité de Nérès-les-Bains, ne pouvant obtenir de la direction du casino un prélèvement au profit de la caisse municipale, réclama le droit des pauvres sur les bénéfices des jeux, le concessionnaire opposa un refus formel. « Le 14 janvier 1901, le Maire prit un arrêté aux termes duquel étaient interdits sur tout le territoire de la commune, sur la voie publique, dans les cafés, cabarets et autres lieux où le public est admis, soit librement, soit sur la présentation des intéressés ou affiliés, tous jeux d'argent de quelque nature qu'ils soient. Dans sa généralité, l'interdiction prononcée s'appliquait notamment au jeu des petits chevaux installés au Casino de Nérès, bien que son fonctionnement eût été autorisé par une décision du Ministre de l'Intérieur.

Le Préfet de l'Allier avait, en conséquence, prononcé l'annulation de l'arrêté du Maire, par le motif qu'il faisait échec aux pouvoirs que le Ministère de l'Intérieur tenait de l'art. 4 du décret du 24 juin 1806 et aux autorisations ministérielles conférées en vertu de ces pouvoirs. Statuant sur un pourvoi introduit par le Maire de Nérès contre la décision préfectorale, le Conseil d'Etat a jugé que le décret du 24 juin 1806 avait été abrogé dans son entier tant par le Code Pénal que par

la loi de finances du 18 juillet 1836, dont l'art. 10 dispose qu'à partir du 1^{er} janvier 1838, les jeux publics sont prohibés; que dès lors, en se réservant la faculté d'accorder des autorisations de jeux dans les stations balnéaires ou thermales, l'Administration supérieure exerçait un droit qui ne lui appartenait plus et que, par suite, le Préfet avait excédé ses pouvoirs en annulant un arrêté pris par le Maire pour assurer dans sa commune l'exécution de la loi.

En conséquence, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté préfectoral attaqué et reconnu la validité de l'arrêté du Maire (1) ».

La solution donnée par le Conseil d'Etat était particulièrement grave pour les villes d'eaux, puisque les autorisations données par le Ministre de l'Intérieur étaient sans valeur.

Le 1^{er} mai 1903, M. Combes, Président du Conseil et Ministre de l'Intérieur, adressait au Préfet de Police de Paris et aux préfets des départements, une circulaire qui définissait la situation légale des cercles.

Après avoir exposé les conditions dans lesquelles avaient fonctionné jusqu'à ce jour certains jeux de hasard, notamment « les petits chevaux » dans les villes d'eaux, la circulaire informait les autorités, qu'elles n'avaient plus à examiner les demandes qui leur seraient soumises, en faveur des cercles annexés à des casinos de stations balnéaires ou thermales, en vue

(1) Circulaire de M. Combes, ministre de l'intérieur, 1^{er} mai 1903.
Arrêt du Conseil d'Etat, 7 juin 1902. Sirey, 1902, 3, 81.

d'obtenir l'autorisation du baccara; après avoir rappelé l'arrêt du Conseil d'Etat, elle tirait la conclusion logique de cette jurisprudence (1) : « Par application de la décision du Conseil d'Etat, toutes les demandes d'autorisation de « petits chevaux » et autres jeux analogues doivent désormais être rejetées sans examen. »

Proposition de Loi de M. Vallé, Garde des Sceaux

Rapport Cruppi :

Malgré la circulaire que nous venons d'exposer brièvement, pendant le cours de l'année de 1903, les casinos continuèrent à bénéficier de l'ancienne tolérance concernant l'admission des membres temporaires et leur présentation par des intéressés ou affiliés.

L'Administration se borna à ne plus délivrer d'autorisation dont elle avouait trop tard l'illégalité. Mais il était bien difficile de maintenir un statu quo en violation permanente avec la loi, aussi le Ministre de la Justice d'alors, M. Vallé, comprit-il qu'il était temps de sortir d'une situation aussi incertaine et aussi anormale.

Il nomma une commission chargée d'élaborer un projet de loi sur le régime des jeux. Cette commission s'inspira du désir de ne pas sacrifier les intérêts des grandes stations balnéaires et d'augmenter les rigueurs de la loi à l'égard des maisons de jeux.

(1) Voir le rapport de M. Pédebidou, sénateur. *Journal officiel* annexé au procès-verbal de la séance du 23 mai 1907.

Le projet de M. Vallé fut repoussé par la Commission de la réforme judiciaire et ne vint pas en discussion devant la Chambre. Le rapport de M. Cruppi date du 24 décembre 1904 et c'est ce rapport qui décida M. Clémenceau à prendre la circulaire fameuse qui jeta tant de troubles chez les gens de cercles et de casinos, qui amena la proposition de loi de M. Marcel Régnier et son vote par le Parlement.

Il est intéressant de discuter ici et de citer le rapport de M. Cruppi (1) ; et auparavant de transcrire le projet de loi de M. Vallé.

Art. 1. — Est considérée comme tenant une maison de jeu de hasard ouverte au public, toute association dans les locaux de laquelle se pratiquent ces jeux de hasard, si elle admet à y participer des personnes non associées ou reçues à titre temporaire.

Toute association, quels que soient son titre et son fonctionnement qui ne s'est constituée qu'en vue d'exploiter les jeux de hasard ou dont le but principal est l'exploitation de ces jeux, est nulle comme ayant un objet illicite. Dans les deux cas précédents, les présidents, directeurs, membres du conseil d'administration, banquiers, préposés et agents de l'association, seront punis des peines édictées par l'art. 410 du Code Pénal. L'association sera dissoute et ses locaux fermés.

Art. 2. — Les agents de l'autorité pourront pénétrer au siège et dans les locaux de toute association signalée comme tenant une maison de jeux de hasard ouverte au public, ou n'ayant d'autre objet principal que l'exploitation de ces jeux.

En cas de contestation d'infraction à l'article précédent, les enjeux seront saisis ainsi que les instruments et le mobilier desti-

(1) N° 2471. Session extraordinaire de 1904. Annexe au procès-verbal de la 5^e séance du 22 décembre 1904.

nés au service des jeux; procès-verbal sera dressé contre les coupables qui seront punis des peines portées en l'art. 410 du Code Pénal.

Seront punis des mêmes peines ceux qui, malgré les injonctions des agents de l'autorité, auront refusé de présenter à ceux-ci les livres de comptabilité de l'association, ses registres de délibération et d'admission de membres ou qui auront entravé leurs investigations.

Art. 3. — Pourront être exceptés des prohibitions ci-dessus, les cercles et casinos des villes d'eaux et stations thermales, qui auront été réglementés par arrêté du Ministre de l'Intérieur, après avis du Conseil Municipal. Cet arrêté sera essentiellement temporaire et révocable, il ne pourra être pris qu'après enquête et aux conditions suivantes: 1° Les cercles et casinos seront placés sous la direction, la surveillance et la responsabilité du conseil d'administration composé de neuf membres au moins, président compris, tous français, majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques; 2° Le conseil d'administration ne pourra en aucun cas se substituer un fermier de jeux; 3° Il devra se conformer aux prescriptions de l'arrêté déterminant la nature des jeux de hasard tolérés, leur fonctionnement, les mesures de surveillance et le contrôle des agents de l'autorité; 4° En aucun cas, une même personne ou une même société, ne pourra exploiter ou administrer plus d'un établissement réglementé.

Art. 4. — Toute infraction aux dispositions ci-dessus rend les membres du conseil d'administration, des cercles et casinos des villes d'eaux et stations thermales, passibles des pénalités de l'art. 410 du Code Pénal.

Les salles de jeux pourront être fermées, les enjeux et le mobilier confisqués.

Art. 5. — Un prélèvement dont l'importance sera fixée par l'arrêté d'autorisation, sera fait sur le produit des jeux au profit d'œuvres d'assistance ou d'utilité publique.

Art. 6. — L'article 463 du Code Pénal est applicable aux infractions prévues par la présente loi.

Rapidement, M. Cruppi examine ce texte, commente l'arrêt du Conseil d'Etat et déclare que dans ces conditions, le texte du gouvernement est inutile, puisque la loi de 1901 est suffisante pour assurer le fonctionnement des cercles honnêtes. Le texte de la loi de 1901 est formel et impératif : si un cercle est, en réalité, une association constituée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, cette association sera nulle et de nul effet ; donc le texte nouveau dans l'article premier, n'ajoute rien à sa vigueur.

De plus, d'après la loi de 1901, lorsque les cercles constituent des maisons ouvertes au public pour exploiter les jeux de hasard, les administrateurs encourent les pénalités de l'article 410 ; donc la loi de 1901 ne s'oppose nullement aux investigations de la brigade des recherches.

L'article 2 de la présente proposition de loi est donc encore inutile.

Continuant sa critique, M. Cruppi trouve dangereux l'article 3 qui crée des exceptions en faveur des cercles et casinos des villes d'eaux. Il croit dangereux le fait de donner force de loi au régime de tolérance administrative, et de suspendre pour ainsi dire les textes de droit civil et de droit pénal en faveur de certaines personnes.

A l'objection que sans le jeu les stations thermales seraient désertes, M. Cruppi répond que dans bien des cas, au contraire, les stations thermales ont été désertées à cause des scandales causés par le jeu.

« L'heure est-elle bien choisie, quand les scandales

de cette sorte deviennent chaque jour plus fréquents, avec leur cortège de ruines et de suicides, pour émousser la répression et donner au gouvernement le désastreux privilège d'autoriser dans telle ou telle région le délit que les magistrats poursuivraient dans la région voisine. »

M. Cruppi pense que cette loi serait un cadeau déplorable à faire aux ministres de l'Intérieur, qui, malgré leur compétence, se trouveraient dans l'impossibilité matérielle d'instruire personnellement tous les dossiers soumis à leur décision.

Les autorisations seraient donc accordées arbitrairement, par la grâce de quelque fonctionnaire subalterne.

« De quels abus un régime si arbitraire ne risquerait-il pas de devenir la source?.... On comprend le système actuel qui prohibe tous les jeux de hasard. On comprendrait un système qui les permettrait tous. Mais l'esprit se refuse à admettre un procédé qui, mettant la loi à la disposition du Ministre, lui permettrait de distribuer à son gré la tolérance ou la rigueur.

Objectera-t-on que l'article 5 prévoit certains prélèvements dont l'importance serait fixée par l'arrêté d'autorisation et qui seraient faits sur le produit des jeux, au profit d'œuvres d'assistance ou d'utilité publique? L'absence de ces profits ne mérite pas de regrets; et d'ailleurs est-il bien certain qu'on puisse fonder des œuvres durables avec de tels cadeaux dont l'origine et la distribution donneront lieu toujours à de graves critiques? C'e n'est pas en développant dans les classes les

plus modestes, une passion déjà trop vivace, que la démocratie fondera ses œuvres d'assistance sociale. Si des villes d'eaux et des stations thermales ont légitimement besoin de certaines subventions, qu'elles les réclament, au grand jour, sous la forme d'une rétribution imposée à leurs visiteurs. Il y a peut-être de ce côté des mesures à prendre qui sont en vigueur dans d'autres pays et qui ne semblent pas soulever d'objection sérieuse.

Quant aux jeux de hasard votre commission estime à l'unanimité qu'il y a lieu de les proscrire et dans ce but de poursuivre avec rigueur l'application des lois existantes. »

Que résulta-t-il du rejet du projet de loi de M. Vallé? Une situation plus ambiguë encore que par le passé.

En effet, le gouvernement pouvait bien, en principe, fermer tous les établissements de jeux, mais en pratique il ne pouvait pas prendre une pareille responsabilité. Fermer tous les casinos, c'était ruiner de nombreuses villes prospères, éloigner les riches étrangers qui par leurs dépenses alimentent les commerces de luxe, d'alimentation et de transport; c'était laisser le gouvernement sans armes contre les abus qu'il demandait à la Chambre de pouvoir combattre.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I^{er}.

Le nouveau régime de la loi du 16 juin 1907.

Lorsque la circulaire de M. Clémenceau parut au début de 1907, une véritable panique se manifesta parmi les nombreux individus qui vivent des casinos, plus de cent conseils municipaux s'émurent et le véritable but de la circulaire fut atteint : celui de faire naître une proposition de loi sur la réglementation des jeux, de faire nommer une commission après déclaration d'urgence.

Le 7 mars, le rapport de M. Régnier était déposé (1), discuté aux séances des 18 et 21 mars et la proposition de la loi adoptée à cette dernière séance (2). Au Sénat, M. Pedebidou déposait son rapport, le 23 mai 1907 (3) ; ce rapport concluait à l'adoption du texte voté par la Chambre ; le 31 mai, le Sénat, en une seule séance, discutait et votait le texte intégral (4).

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 7 mars 1907, n° 820.

(2) *Journal officiel*, 19 et 22 mars 1907.

(3) Annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 1907, n° 125.

(4) *Journal officiel*, 4^{re} juin 1907.

En somme que fait cette loi nouvelle? « Elle a seulement pour objet de ressusciter le décret de 1806, c'est-à-dire d'accorder au Gouvernement le droit de continuer d'autoriser les jeux seulement dans les stations thermales, dit M. Puech, Président de la commission, à la séance du 18 mars 1907, et il ajoute: nous n'allons pas plus loin. Et l'autorisation ou le droit que nous donnons au Gouvernement ne doit pas avoir pour but et pour résultat de créer des situations définitives qui feraient échec à la plénitude des droits de la Chambre, relativement à une proposition de loi plus large et plus importante que plusieurs de nos collègues veulent nous soumettre. »

Ainsi donc cette loi du 16 juin 1907 est une loi qui n'a pour but que de ressusciter un décret abrogé par une loi.

On a discuté le point de savoir si l'arrêt du Conseil d'Etat avait été bien rendu; à notre avis cela ne doit pas faire l'ombre d'un doute. La loi de 1836, dans son article 10, stipule nettement que les jeux publics sont prohibés à partir du 1^{er} janvier 1838.

On a dit, et M. Regnier s'en est fait l'écho dans son rapport, que la loi de 1836 était anticonstitutionnelle et par conséquent inexistante à cause d'une différence de mots entre le texte adopté et le texte promulgué, et, qu'en tout cas, le législateur de 1836 n'avait probablement visé que le bail des jeux à Paris.

La réponse est facile à faire et M. Reulos l'a formulée nettement. Si la loi est en droit constitutionnel, le

texte voté par les deux Chambres, il est aisé de remarquer que cette différence de rédaction n'a, en fait, aucune importance et qu'elle ne peut modifier ni altérer la portée et la valeur du texte promulgué, le législateur de 1836 ayant fixé invariablement au 1^{er} janvier 1838 la date initiale de la prohibition (1).

A notre avis, pas de doute sur ce point; la loi de 1836 existe et elle existe constitutionnellement. De plus, la discussion de cette loi que nous avons assez longuement étudiée dans la première partie de cet ouvrage montre bien quelles étaient, à cette époque, les intentions du législateur. Le législateur de 1836 a voulu supprimer les jeux qui existaient et il a voulu le faire d'une façon plus énergique que ne le faisait le décret de 1806.

Avant 1836, en principe, le jeu était prohibé; il n'était toléré que dans les cas prévus à l'art. 4 du décret de 1806. Si la loi de 1836 n'avait pas voulu supprimer l'état de fait existant, pourquoi aurait-elle dit dans son article 10: les jeux publics sont prohibés? La loi de 1836, cela paraît évident, a voulu interdire toute autorisation (2). Dans ces conditions l'arrêt du Conseil d'Etat de 1902 est parfaitement juridique.

Mais, de même qu'après 1836 il avait été impossible à l'administration d'appliquer la loi dans sa prohibi-

(1) Reulos. L'autorité administrative et la question des jeux de hasard dans les cercles et les casinos. *Franco Judiciaire*, 1903.

(2) Les discussions de l'époque démontrent bien que ce que le législateur de la loi c'était la suppression des maisons de jeux et des autorisations. (Voir le *Droit*, 23 et 24 mai 1836, l'article de Crousse, avocat.)

tion absolue, de même après 1902 cela lui était encore impossible.

Il est des maux humains que l'on atténue, mais que l'on ne guérit pas. Par conséquent, les autorisations arbitraires, contraires à la loi, qui caractérisent ce point spécial du droit public au XIX^e siècle, légitiment la division que nous avons suivie au cours de cette étude. Nous avons, en effet, dit que la première partie formait pour ainsi dire la période anarchique de la législation sur ce point et l'arrêt du Conseil d'Etat nous donne entièrement raison. Il fallait donc sortir de cette anarchie, qui fut, durant le cours du siècle dernier, plus ou moins consciente. Si, en fait, la nouvelle loi n'a pour but que de ressusciter le décret de 1806, en principe, le gouvernement se trouve légalement armé; l'arbitraire est limité, les autorisations sont réglementées.

On peut critiquer la loi du 16 juin 1907, on peut souhaiter la voir remplacer par une autre, mais telle qu'elle est, elle est utile. Elle est utile non seulement au point de vue juridique et légal, mais encore et surtout, au point de vue économique. Pouvait-on purement et simplement supprimer les jeux avec ou sans indemnité aux villes lésées comme le fit la Belgique en 1872 et 1902? Non, car en France, plus de cent villes disséminées sur quarante-neuf départements auraient été immédiatement perdues.

Les Conseils municipaux s'émurent après la circulaire du 24 janvier 1907. Partout des délibérations

suivies de vœux à peu près semblables eurent lieu à Vichy, à Trouville, à Nice, à Luchon, à Enghien, au Mont-Dore.

Les Conseils municipaux des villes en cause demandaient le vote d'une loi autorisant le jeu dans les villes d'eaux, plages et stations climatiques.

Ils demandaient aussi que l'autorisation d'installer des casinos ou maisons de jeu soit exclusivement réservée aux municipalités, et enfin que les communes soient autorisées à toucher une subvention des tenanciers.

M. Pédebidou a nettement et rapidement exposé dans son rapport quelle grave répercussion la suppression des jeux aurait sur les budgets locaux.

Pour les embellissements, la voirie, l'hygiène publique, les communes ont emprunté des sommes considérables au Crédit Foncier; elles soldent les annuités grâce aux redevances payées par les casinos. Les cercles et les théâtres sont liés à l'existence des jeux; et, prenant comme exemple, la ville de Vichy, le rapporteur de la commission du Sénat explique comment, en 1897, la compagnie fermière des eaux de Vichy a obtenu de l'Etat, propriétaire des sources, le renouvellement de son privilège par une convention approuvée par une loi du 28 février 1898, comment elle a reçu la concession des sources, des bains, du casino et du théâtre.

Le nouveau traité a imposé des charges énormes à la Compagnie et M. Lefébure dit: « Il est absolument

certain qu'en 1897 lorsque les conventions écrites imposaient à la compagnie fermière des frais et des charges considérables, l'on entendait qu'ils seraient couverts par le bénéfice des petits chevaux. »

Le casino de Vichy verse actuellement à la ville, pour l'entretien de la voirie, une somme de 20.000 fr.

Le cercle international a fondé les courses, le concours hippique, le tir aux pigeons auquel il alloue des subventions qui s'élèvent à plus de 280.000 francs. Vichy a contracté des emprunts, dont le total s'élève à 4 millions de francs, pour l'assainissement de la station thermale, l'achat d'un nouvel hôtel des postes, elle les a basées sur la tolérance dont les jeux ont toujours joui, ce qui a fait dire au maire : « Le Parlement a contracté vis-à-vis de nous une sorte d'engagement moral que ses sentiments d'équité et de justice lui font un devoir de maintenir.

« En effet, quand nous avons emprunté 3.500.000 francs, il y a 5 ans (loi du 10 juillet 1900), c'est sur le vu de la situation financière de la ville de Vichy, sur la constatation de la valeur du centime que la Chambre a autorisé cet emprunt. Si aujourd'hui, par une mesure quelconque, elle portait atteinte à notre prospérité, si elle provoquait des actes ou même en tolérât, dont les conséquences seraient nuisibles à nos ressources, nous ne serions plus dans les termes moraux du traité que nous avons conclu avec son autorisation. » (1)

(1) *Moniteur de l'Allier*, 19 mars 1905.

Le bureau d'Hygiène coûte à Vichy 15.000 francs par an.

Les villes ne sont pas seules intéressées à la prospérité des casinos, mais aussi quantité de travailleurs tels que : hôteliers, restaurateurs, cochers, fournisseurs, ouvriers du bâtiment, artistes lyriques, dramatiques ou musiciens. Pour des milliers d'individus, la suppression des casinos serait le chômage, c'est-à-dire la ruine et la misère (1).

« Certains puristes pourront critiquer le projet, s'attaquer au jeu lui-même et demander sa disparition totale.

L'expérience et la raison indiquent qu'il ne faut guère compter une pareille réforme. Bien souvent elle a été tentée et toujours la passion du jeu l'a emporté. Mais chaque fois l'interdiction a profité aux tripots, aux escrocs et aux filous, au détriment des joueurs honnêtes.

Mieux vaut donc, semble-t-il, surtout lorsque des intérêts considérables sont engagés, essayer par une sage réglementation de canaliser le jeu, de le surveiller et de lui demander en outre, les sommes nécessaires à la prospérité de nos villes saisonnières, si fortement concurrencées par les stations des pays voisins, et les sommes aussi qui aideront à la réalisation de quelques œuvres humanitaires d'un intérêt plus général encore ».

(1) Voir à ce sujet le rapport de M. Regnier, p. 30 et suivantes.

CHAPITRE II

La loi du 16 juin 1907.

Etude, discussion

Art. 1. — Par dérogation à l'art. 410 du Code pénal, il pourra être accordé aux cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, sous quelques noms que ces établissements soient désignés, l'autorisation temporaire limitée à la saison des étrangers, d'ouvrir au public des locaux spéciaux distincts et séparés où seront pratiqués certains jeux de hasard, sous les conditions énoncées dans les articles suivants.

Art. 2. — Les stations dans lesquelles la disposition qui précède est applicable, ne pourront en bénéficier que sur l'avis conforme du Conseil Municipal.

Les autorisations seront accordées par le Ministre de l'Intérieur, après enquête, et en considération d'un cahier des charges établi par le Conseil et approuvé par le Ministre de l'Intérieur.

L'arrêté d'autorisation fixe la durée de la concession; il détermine la nature des jeux de hasard autorisés, leur fonctionnement, les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité, les conditions d'admission dans les salles de jeux, les heures d'ouverture et de fermeture, le taux et le mode de perception du prélèvement prévu à l'article 4.

L'autorisation peut être révoquée par le Ministre de l'Intérieur au cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel. La révocation pourra être demandée pour les mêmes causes par le Conseil Municipal au Ministre qui devra

statuer dans le délai d'un mois. En cas de refus de celui-ci, le Conseil Municipal peut exercer un recours devant le Conseil d'Etat.

En aucun cas, et notamment en cas d'abrogation ou de modification de la présente loi, le retrait des autorisations ne pourra donner lieu à une indemnité quelconque.

Les autorisations antérieures à la présente loi, quelle qu'en soit l'origine, sont et demeurent rapportées.

Art. 3. — Tout cercle ou casino autorisé, qu'il soit ou non organisé en société, aura un directeur et un comité de direction responsable dont les noms, professions, domiciles devront être, dans tous les cas, portés à la connaissance de l'administration par déclaration faite à la préfecture de l'arrondissement, conformément aux dispositions de l'art. 5 de la loi du premier juillet 1901. Le Directeur et les membres du comité de direction devront être français, majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques. Il en sera de même de tous ceux employés à un titre quelconque dans les salles de jeux. Le directeur et les membres du Comité de direction ne pourront en aucun cas se substituer un fermier des des jeux.

Art. 4. — Indépendamment des conditions imposées au profit de la commune par le cahier des charges, un prélèvement de quinze pour cent (15 o/o), sera opéré sur le produit brut des jeux, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques. Une commission spéciale, instituée au Ministère de l'Intérieur en règlera l'emploi.

Art. 5. — Les infractions aux dispositions ci-dessus seront poursuivies contre les directeurs et membres du Comité de direction et passibles des pénalités édictées par les deux premiers paragraphes de l'article 410 du code pénal. L'article 463 du code pénal sera applicable.

Cette loi vint pour la première fois en discussion à la Chambre.

D'abord eut lieu un embryon de discussion générale où MM. Berthet et Millevoye exposèrent leurs idées au sujet du rétablissement de la ferme des jeux, idées sur lesquelles nous reviendrons dans la troisième partie de cet ouvrage.

Le Gouvernement, par l'organe de M. Sarraut et la commission par l'intermédiaire de M. Puech, démontrèrent à la Chambre que cette loi n'était qu'une loi provisoire, qu'elle n'avait qu'un but modeste selon le mot de M. François Arago : substituer la légalité à la tolérance, rétablir le décret de 1806 abrogé par la loi de 1836 ; car le moment n'était pas encore venu de discuter un projet de loi plus général, plus complet, puisque personne encore ni dans le gouvernement ni dans la commission n'avait étudié à fond la question.

Malheureusement, comme on l'a trop souvent répété, le provisoire en France est éternel — ou presque, — et il est probable que nous ne verrons pas de sitôt la question des jeux résolument solutionnée.

L'article premier du projet fut adopté sans grande discussion après le rejet de 3 amendements ; l'un de M. Berthet demandant le rétablissement de la ferme des jeux, et deux autres sans grande importance de MM. Millevoye et Antide Boyer, les mots : « distincts et séparés » furent ajoutés après..... « des locaux spéciaux » sur la proposition de M. Gioux, la commission les adopta et le texte définitif de cet article fut ainsi voté.

Au Sénat la discussion générale qui commença à la

séance du 31 mai 1907 fut très différente; les orateurs du Sénat opposés au projet, contrairement à ceux de la Chambre des Députés qui demandaient le rétablissement du monopole, insistèrent pour le rejet pur et simple du projet, c'est-à-dire pour l'interdiction absolue. En réalité toute cette discussion fut banale, M. de Lamarzelle fit un beau discours, il cita quelques vers d'A. de Musset sur les paysans, fils de la Forêt Noire entrant à la maison de jeu de Baden et là, suivant muets d'horreur devant la destinée, leur pain qui fuyait devant eux; il affirma une fois de plus ses convictions monarchistes mais n'apporta aucun remède.

M. Flaisnières de même rappela qu'il était socialiste, qu'il avait été maire de Marseille, c'est-à-dire chargé des intérêts de plus de 500.000 âmes et que pendant toute sa gestion le jeu avait été vigoureusement interdit dans sa ville.

Enfin M. Bérenger supplia, lui aussi, le Sénat de rejeter la proposition de loi.

Malgré les efforts de ces trois honorables sénateurs, le passage à la discussion des articles fut voté par 153 voix contre 93.

La discussion sur l'article premier fut plus longue qu'à la Chambre.

M. Gourju proposa un amendement, qui devait ne rendre applicable, la loi en question, que jusqu'au 1^{er} janvier 1908, de manière à forcer le Parlement et le Gouvernement à proposer le monopole. Cet amendement fut repoussé.

Certains sénateurs voulaient que la loi précisât les jeux de hasard tolérés ou interdits et ne se contentât pas de la formule vague : certains jeux de hasard. Le rapporteur et le commissaire du gouvernement démontrèrent aisément que la question n'avait aucune importance puisque l'article 2 du projet dit que l'arrêté d'autorisation déterminera la nature des jeux de hasard autorisés.

L'article 2, à la Chambre, fut adopté après une assez longue discussion ; le texte proposé par la commission fut quelque peu modifié.

Cet article 2 est le plus important de la loi.

Il dit dans son 1^{er} paragraphe que les demandes adressées au Ministre de l'Intérieur, par l'intermédiaire du Préfet, seront soumises par celui-ci, avant d'être transmises au Ministre, au Conseil Municipal de la ville où sont situés les établissements.

Le Conseil Municipal décidera sommairement, il dira si les jeux doivent être autorisés ou au contraire s'il s'oppose à l'autorisation. S'il refuse tout sera terminé.

« Si au contraire il accepte, il discutera avec chaque solliciteur un cahier des charges qui une fois admis sera transmis au Ministre de l'Intérieur ».

Il a semblé à la commission, et en cela elle a innové, que personne ne pouvait être meilleur juge sur la question de principe de l'établissement du jeu dans une commune, que le Conseil Municipal.

« Il a la charge des intérêts communaux, il connaît les ressources de la ville, ses charges, ses besoins ; il

en connaît aussi la clientèle qui fréquente la plage ou les sources ; les goûts et les habitudes des visiteurs, ce qui les attire et ce qui les retient ».

Mais une fois la question de principe tranchée, le Gouvernement n'a pas voulu laisser au Conseil Municipal, le droit d'accorder ou de refuser telle ou telle autorisation, pour telle ou telle maison de jeu ; il a craint que les influences locales ne favorisent tel cercle au détriment du voisin. Il a eu peur de conflits possibles. La commission qui avait d'abord conçu un texte, laissant aux municipalités, le soin d'accorder les autorisations, s'est rendue aux raisons du gouvernement, et a adopté sa modification.

« C'est donc le gouvernement qui statuera seul sur les différentes demandes d'autorisation et il pourra autoriser certains établissements malgré l'avis défavorable du Conseil Municipal. Toutefois, si ce dernier se refuse, pour le ou les dits établissements, à établir un cahier des charges, le gouvernement dans son arrêté d'autorisation sera tenu d'imposer, parmi les cahiers des charges existants déjà, le plus favorable aux intérêts de la ville, cette obligation sauvegardant les intérêts municipaux ».

Contre cette rédaction du 1^{er} paragraphe de l'article 2, M. Théodore Reinach, à la Chambre, s'éleva vigoureusement. Il essaya de démontrer qu'il était inique, alors que le Conseil Municipal avait accepté le principe du jeu, de lui imposer un tenancier dont il ne voudrait pas, qu'il était contraire à l'intérêt des petites bourses

d'autoriser dans une même ville à côté d'un grand établissement, une ou plusieurs maisons de second ordre qui exploiteraient le petit employé et le petit commerçant.

M. Théodore Reinach défendit le monopole municipal, et déclara, qu'il était aussi facile, aux riches tenanciers d'acheter les autorisations dans les sphères du gouvernement comme dans celles d'un Conseil Municipal. Le Gouvernement, par l'organe de M. Sarraut, sous-secrétaire d'Etat de l'Intérieur, répondit qu'il n'avait aucune méfiance à l'égard des municipalités et des maires de France, il ajoutait : « Mais ce sont des hommes et des hommes politiques ; ils sont exposés aux luttes, aux divisions ; une crise municipale peut se produire sur une question de casino.

Appartient-il au Gouvernement de jeter ce nouveau brandon de discorde au milieu des querelles locales déjà trop nombreuses ? Le Gouvernement placé plus loin des intérêts locaux, jugera plus équitablement, plus impartialement ».

La thèse du Gouvernement l'emporta ; néanmoins l'incident eut assez de force pour faire discuter la commission du Sénat (1).

Le paragraphe 2 fut adopté sans discussion. Le paragraphe 3 fut modifié dans sa première rédaction ; en effet la commission proposait après les mots... « ou des clauses de l'arrêté ministériel » qui sont les derniers mots du texte définitif, la disposition suivante : « La

(1) Rapport de M. Pedebidou, p. 38.

révocation doit être motivée. Elle peut donner lieu à un recours devant le Conseil d'Etat ».

M. Berthet proposa l'amendement suivant : « L'autorisation peut être révoquée en tout temps par le Ministre de l'Intérieur. L'arrêté de révocation n'est susceptible d'aucun recours. »

A l'appui de cette thèse, M. Berthet déclarait que ce nouveau texte n'engageait pas l'avenir et principalement l'établissement du monopole des jeux.

La commission accepta cette rédaction, M. Noulens déposa alors un autre amendement ainsi conçu :

« La révocation peut pour les mêmes motifs être demandée par le Conseil Municipal au Ministre, et, en cas de refus de celui-ci, faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat ».

A la séance suivante, la commission apportait un nouveau texte, celui qui fut adopté et la Chambre le vota sans discussion après qu'il eut été dit qu'un recours devant le Conseil d'Etat restait possible en cas de retrait de l'autorisation, car on avait pu croire, un moment, que l'on se refusait à tout recours contentieux et on avait fait remarquer, en droit que l'autorisation ne pouvant être révoquée qu'en cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel, le recours au Conseil d'Etat était la conséquence naturelle de cette disposition; en fait, qu'il était de l'intérêt des villes d'eaux, que les directeurs de casinos présentassent des garanties; des hommes sérieux, exigeraient eux-mêmes des garanties contre tout arbitrai-

re dans leur gestion. Il était donc de l'intérêt des stations thermales que les directeurs de casinos eussent un recours contre les arrêtés de révocation.

De ces débats, il résulte que le recours au Conseil d'Etat a été réservé dans les termes du droit commun. Le Conseil d'Etat pourra donc examiner le fond comme le droit (1).

Au Sénat l'article 2 fut adopté sans discussion.

L'article 3 fut adopté rapidement, les modifications qu'il eut à subir sont légères et de peu d'intérêt, le Sénat l'adopta sans discussion.

L'article 4 fut plus discuté.

Dans son premier projet, la commission fixait un prélèvement de 10 o/o « au maximum », c'est-à-dire qu'elle laissait les pouvoirs publics libres de fixer eux-mêmes le taux du prélèvement jusqu'à concurrence de 10 o/o.

M. Millevoye proposa d'abord un prélèvement de 25 o/o. Le rapporteur demanda le maintien des 10 o/o maximum; l'amendement de M. Millevoye fut repoussé.

Alors fut discuté un amendement de MM. David, Castillard, Mercier, Morel et Favre qui énumérait les œuvres de prévoyance auxquelles seraient affectées les sommes prélevées sur les cagnottes.

Le Gouvernement et la Commission répondirent que ces œuvres étaient prévues dans le texte proposé et

(1) Voir *Lois Nouvelles*, 1983, p. 281.

qu'il était inutile de favoriser certaines aux dépens d'autres. Il y eut encore une discussion au sujet du mot « au maximum » dont la suppression demandée par M. Le Hérissé fut adoptée par la Chambre malgré la commission et le gouvernement. On ne peut qu'approuver ce vote de la Chambre qui ferme la porte à tout arbitraire, à toute influence, à toute compromission.

Le paragraphe du projet qui disait « toutefois le dit prélèvement pourra être remplacé par un forfait annuel fixé par l'administration des finances et perçu par elle au début de chaque saison » fut rejeté.

Enfin la Chambre adopta le prélèvement de 15 o/o sur le produit brut.

Au Sénat, après quelques objections de M. Le Provost de Launay au sujet de la difficulté de la perception des 15 o/o, cet article fut adopté.

L'article 5, avec un amendement de M. de Castelnau, accepté par la commission, fut accepté sans discussion par la Chambre et par le Sénat.

Telle est cette loi dont l'idée directrice, il est nécessaire de le répéter, n'est pas de créer, d'innover, mais de rendre légal ce qui pendant plus d'un demi-siècle avait été toléré arbitrairement.

Elle a été faite essentiellement dans l'intérêt des villes d'eaux et des stations balnéaires. Cette loi est restrictive, l'article 410 du Code Pénal n'a pas subi la plus légère atteinte; en aucun cas elle ne peut être appliquée à d'autres villes.

On a reproché au législateur de n'avoir pas énuméré dans cette loi, les villes favorisées, mais on a répondu à cette objection : Les mots se définissent eux-mêmes et toutes les stations bénéficiaires ont un caractère commun : à certains mois de l'année, toujours les mêmes pour la même ville, les étrangers arrivent et séjournent ; leur nombre est tel que souvent il dépasse de beaucoup le chiffre de la population fixe (1). Par un décret promulgué à l'*Officiel*, le 23 juin 1907, il est dit que le caractère de station balnéaire, thermale ou climatique sera reconnu par le Ministre de l'Intérieur après avis d'une commission nommée par lui à cet effet, et composée de dix-huit membres, comprenant trois membres de l'Académie de Médecine, cinq membres du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, cinq membres de la commission permanente des stations hydrominérales et climatiques de France, trois fonctionnaires de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur et deux membres à la désignation du Ministre.

L'avis, en principe, ne sera qu'un renseignement ; en réalité c'est sur lui que se basera le Ministre, et la décision du Ministre sera susceptible de recours. L'autorisation sera toujours temporaire, et les jeux seront dans les locaux distincts, où ne seront admis que les personnes ayant satisfait à certaines formalités prévues par l'arrêté d'autorisation et contrôlées par la police.

(1) Marcel Régnier. Annales des établissements thermaux, n° 1.

On a reproché encore au législateur de ne pas avoir énuméré les jeux susceptibles d'être joués dans les établissements autorisés; mais à quoi aurait servi cette énumération qui rentre plutôt dans les attributions de la police, de l'administration mieux à même de savoir quels sont les jeux les moins dangereux pour la bourse des joueurs? Le décret du 23 juin 1907 dit:

Les seuls jeux de hasard qui pourront être autorisés sont: (1).

1° Le baccara à deux tableaux;

2° L'écarté;

3° Le jeu des petits chevaux et ses variétés.

Un décret sur cette matière était bien suffisant.

Les demandes d'autorisation doivent être adressées au Ministre de l'Intérieur par l'intermédiaire du Préfet. Le Préfet les soumet au Conseil Municipal avant de les transmettre à l'administration centrale.

Le Conseil Municipal décide; il dit si les jeux doivent être autorisés ou non; en cas de refus tout est terminé; si au contraire il accepte, il discute avec chaque entrepreneur les clauses d'un cahier des charges. On a dit, que pour l'établissement de ce cahier des charges, il serait nécessaire que le Ministre de l'Intérieur fasse connaître aux intéressés, quelles conditions de fonctionnement il imposera aux établissements autorisés.

(1) Depuis, le baccara chemin de fer, le Whist, le Bridge, le Besigue et le Piquet ont été autorisés (7 avril 1909).

Un cahier des charges type étant impossible à établir en raison des circonstances différentes que créent les situations diverses, c'est le Conseil Municipal qui seul est apte à statuer sur la rédaction du cahier des charges. Le Ministre de l'Intérieur ayant le droit de l'approuver.

L'autorisation est toujours révocable.

La révocation devra être motivée.

La Chambre a rejeté le pourvoi suspensif contre l'arrêté de révocation de l'autorisation des jeux, mais non le pourvoi ordinaire devant le Conseil d'Etat; de plus en faveur des communes il a été stipulé que la révocation pourrait être demandée par le Conseil Municipal au Ministre qui devra statuer dans le délai d'un mois. En cas de refus du Ministre, le Conseil Municipal peut exercer un recours devant le Conseil d'Etat.

La durée des autorisations ne pourra pas excéder dix-huit ans, laps de temps qui est le maximum des baux actuels des communes.

Avant d'aller plus loin, il n'est pas inutile d'examiner un peu l'arrêté type pris par le Ministère de l'Intérieur en ce qui concerne les jeux autorisés (1).

La partie de baccara se jouera avec des cartes d'un tarotage à teinte unie, chaque jeu de cinquante-deux cartes devant être de couleur différente.

Les jeux de cartes seront déposés dans un coffre placé en évidence dans la salle, dont les fonctionnaires

(1) Voir Lois nouvelles 1^{re} juin 1908.

chargés du contrôle pourront à tout instant requérir l'ouverture pour vérification.

Les paquets ne seront extraits qu'au moment même où il en sera fait usage, ils ne seront décachetés qu'à la table de jeu.

Le public sera appelé à vérifier si la bande est intacte.

Les cartes seront aussitôt après étalées sur la table, les figures en dessus afin de permettre de constater que l'ordre suivant lequel elles sont classées n'a subi aucun changement.

Elles seront ensuite retournées sur le tapis et mélangées à plat, les figures en dessous. Après la coupe, elles seront placées dans un distributeur ou sabot disposé de telle façon qu'elles descendent automatiquement vers l'orifice de l'appareil et qu'elles ne puissent en sortir qu'une à une. Ce distributeur sera fixé à la table de jeu pour le baccara à deux tableaux et sera mobile pour le baccara chemin de fer.

Le panier à trous destiné à recevoir les cartes, après chaque coup, devra être placé au milieu de la table, en face du banquier.

On ne jouera qu'argent comptant ; l'usage des jetons est formellement interdit. Les femmes ne sont pas admises à tenir la banque.

Le tarif des prélèvements opérés au profit de l'établissement sur les opérations de jeu doit être affiché à l'intérieur des salles. Ces prélèvements ne pourront en aucun cas excéder 10 o/o.

Les mises devront être des multiples de 5 avec minimum d'enjeu de 5 francs.

En ce qui concerne les petits chevaux, les seuls appareils autorisés sont ceux à 9 petits chevaux ou à 9 numéros.

On ne pourra jouer qu'avec deux combinaisons :

1° Miser sur un numéro plein.

Les gagnants toucheront 8 fois leur mise.

2° Miser à égalité sur les bandes.

Le minimum des mises est de un franc, le maximum 20 francs pour les numéros pleins ; de 50 francs pour les mises sur les bandes.

Le montant de l'avance déposée dans chaque caisse, au commencement de la séance, sera fixé, une fois pour toute, au début de la saison, et ne pourra ensuite varier d'une séance à l'autre. Il sera affiché dans la salle de jeu.

Avant l'ouverture des opérations de jeu, les fonds constituant l'avance seront étalés sur la table, comptés et vérifiés ; mention de cette encaisse sera portée sur le registre de contrôle, devant le public. Pour le cas où il serait nécessaire d'alimenter la caisse en cours de jeu, la nouvelle avance devra être de la même somme, et, il sera procédé de la même manière à son encaissement.

A la fin de la partie, l'encaisse sera de même publiquement vérifiée, comptée et inscrite sur le registre de contrôle.

Pour l'écarté, il est dit que l'on fera usage de trois jeux de 32 cartes d'un tarotage à teinte unie. Chacun

de ces trois jeux de couleur différente, sera employé alternativement par les joueurs après chaque donne. On ne jouera qu'argent comptant. Ici encore les femmes ne seront pas admises à tenir les cartes.

L'administration de l'établissement délivrera à chaque personne désirant prendre part à ce jeu avec paris, une fiche portant un numéro d'ordre, la date du jour et le numéro de la séance; les porteurs de fiches, seuls, pourront ponter et s'inscrire pour tenir les cartes.

A chaque table seront deux employés, l'un pour battre les cartes, inscrire les joueurs, procéder à l'appel des numéros; l'autre pour tenir la comptabilité des enjeux, opérer le prélèvement et les paiements. Au début de chaque séance, on appellera les numéros des personnes inscrites pour tenir les cartes; après chaque partie, le perdant quitte sa place, et le gagnant peut quitter ou rester; avant le commencement de la partie, les joueurs qui désirent ponter désignent au croupier en lui remettant leur mise et leur fiche sur quels joueurs ils désirent parier. Ces mises, dûment inscrites sur un carnet spécial, sont réunies en deux masses qui doivent être égalisées par le retrait de l'excédent restitué aux derniers inscrits. Le prélèvement de la cagnotte est de 5 o/o sur les gains. Les mises sont, au minimum de 10 francs ou des multiples de 10.

...

Quelques pages plus haut, quand nous avons étudié la discussion de la loi devant le Parlement, nous avons

vu que l'article 3 n'avait fait l'objet d'aucun commentaire; l'article 3 est celui qui s'occupe de l'administration des cercles et des casinos, et de la responsabilité pénale de leurs directeurs.

Sont responsables le Directeur « et » le comité de Direction, le texte primitif disait « ou », mais après quelques explications de M. Lasies qui montra les avantages de lier étroitement le Directeur et le comité de Direction, la Chambre se rangea à son avis.

Cet article interdit la substitution d'un fermier des jeux aux membres du comité de Direction. Il a paru, avec raison, ainsi que l'a fort bien fait remarquer M. Régnier, que, alors que les fermiers ne poursuivent qu'un but : s'enrichir rapidement et par n'importe quel moyen, non seulement au détriment des joueurs, mais encore au détriment des stations, pour aller ensuite ailleurs grossir une fortune mal acquise; un propriétaire ou une société financière ont intérêt à développer la prospérité de leur entreprise et à voir développer autour d'eux les industries qui les font vivre; avec un propriétaire stable, les intérêts de la ville saisonnière et du casino sont liés et le public est un peu plus en sûreté.

En ce qui concerne les employés, l'arrêté ministériel a développé les règles de l'article 3.

L'employé devra être français, majeur, et jouir de ses droits civils et politiques. Le Directeur sera tenu de congédier sans délai tout employé et d'interdire l'accès des salles de jeux à toute personne dont l'adminis-

tration supérieure requerrait le renvoi ou l'exclusion. Au cas où le renvoi ou l'exclusion seraient prononcés par la Direction du Casino, avis en serait immédiatement donné à l'administration supérieure avec les motifs.

Toutes les personnes employées à un titre quelconque dans les salles de jeux, recevront une rémunération fixe. Il ne pourra leur être alloué, pour quelque cause que ce soit, aucune remise sur le produit des jeux.

Elles ne devront avoir aucune part ni intérêt dans les produits de l'établissement.

Il leur est défendu de participer au jeu, soit directement, soit indirectement.

L'emploi des allumeurs est interdit.

Les vêtements de tous les employés des salles de jeux seront sans poches pendant le travail.

..

Examinons maintenant le régime financier de la loi.

L'article 6 du décret du 23 juin dit :

Le produit brut des jeux sur lequel doit être opéré le prélèvement de 15 o/o, prescrit par l'article 4 de la loi du 15 juin 1907 est déterminé, savoir : pour le baccara et l'écarté par le montant intégral de la cagnotte, sans aucune déduction ; pour les petits chevaux, par la différence entre le montant de l'avance mise au commencement de chaque partie à la disposition du directeur du jeu et le total de l'encaisse constaté à la fin de la partie.

Dans le cas où cette dernière somme serait inférieure à l'avance faite, la perte est portée en déduction des jours suivants.

Ainsi donc, nous l'avons vu plus haut, au moment de la discussion de l'art. 4 : pas de forfait. Il n'en reste pas moins vrai que la perception sur les recettes est difficile à établir. Le gouvernement s'est efforcé d'organiser un étroit contrôle. Les règles qu'il a édictées sont très strictes, la fraude est difficile, cependant nous voyons dans les journaux assez souvent que tel ou tel casino a été fermé pour faits de fraude; ce qui prouve suffisamment qu'elle doit s'effectuer sur une grande échelle.

Voyons le détail du décret du 23 juin, car en cette matière rien ne doit être négligé, ce sont des prescriptions purement administratives.

Chaque table de jeu porte un numéro d'ordre et comporte une caisse ou cagnotte distincte dans laquelle sont réunis les fonds reçus le cas échéant à titre d'avance pour le service des jeux et ceux versés par les joueurs. Tout prélèvement opéré pour la cagnotte aux jeux de baccara et d'écarté, donne lieu à la délivrance de tickets d'égale somme, détachés séance tenante et ostensiblement d'un carnet à souche, par un préposé du cercle ou du casino, qui en proclame en même temps le montant à haute voix. Ces tickets sont frappés en outre d'un timbre portant le numéro de la table, la date et le numéro de la séance; ils sont, après leur délivran-

ce, laissés quelques instants sur la table de jeu de manière que le public puisse les contrôler.

Les carnets de tickets, imprimés par l'Imprimerie Nationale, sont pris en charge par les représentants de l'administration des finances et livrés contre reçu et suivant les besoins du service, au comité de direction des casinos ou des cercles qui en rembourse le prix. Au fur et à mesure qu'ils sont épuisés, les carnets ne comprenant plus que les souches sont restitués au représentant de l'administration des finances; il en est de même de ceux non encore commencés ou non terminés à la fin de la saison.

Les comptes de jeu sont tenus par table de jeu et par séance. L'administration du casino ou du cercle écrit ces comptes, sans interligne, sur un registre de contrôle, d'un modèle déterminé par l'administration des finances, coté et paraphé par un représentant de cette administration. A la fin de chaque année, ce registre doit être totalisé et visé par le Directeur du cercle ou du casino et par l'un des membres du comité de Direction.

Les agents désignés par le Ministre de l'Intérieur ou par le Ministre des finances peuvent se faire représenter sur place les carnets de tickets, le registre de contrôle et les cagnottes ou caisses du baccara, de l'écarté et des petits chevaux. Ils ont également la faculté de prendre communication, sans déplacement, de tous les autres livres de comptabilité ou de contrôle tenus par l'établissement.

A moins de soupçons graves, la représentation des carnets de tickets et des cagnottes ne peut être réclamée qu'en dehors des séances de jeu. A des dates fixées par l'administration des finances, les représentants de cette administration établissent au vu du registre de contrôle, rapprochés au besoin des autres documents énoncés à l'article précédent, un bordereau indiquant le montant du prélèvement à verser au trésor par l'établissement. Ce bordereau est signé concurremment par le représentant de l'administration des finances, par le Directeur du cercle ou du casino, et par l'un des membres du comité de direction. Le montant du prélèvement ainsi déterminé est versé, à des époques fixées par l'arrêté d'autorisation, au percepteur de la région, dans laquelle se trouve le cercle ou le casino; ce comptable délivre quittance et conserve le bordereau de versement.

Les sommes provenant du prélèvement de 15 o/o opéré sur le produit brut des jeux dans les cercles et les casinos en vertu de l'art. 4 de la loi du 15 juin 1907 au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique, sont centralisées à la caisse des dépôts et consignations et inscrites à un chapitre spécial intitulé: « Produit du prélèvement opéré sur le produit brut des jeux dans les cercles et les casinos ».

Ces sommes seront administrées et réparties par la commission prévue au dernier alinéa de l'article de loi précité.

Le paiement des fonds sera effectué, d'après les états

de répartition produits à la caisse des dépôts et consignations par le Président de la Commission ou à son défaut par le Vice-Président.

Le Directeur du cercle ou du casino est tenu de faire parvenir au receveur des finances de l'arrondissement, au commencement de la saison, le spécimen de sa signature et de celles des membres du comité de direction ; le 1^{er} et le 16 de chaque mois, un relevé récapitulatif, en double expédition, des prélèvements versés au trésor pendant la quinzaine qui a pris fin la veille, ledit relevé dûment certifié et signé.

Toute fraude ou irrégularité constatée par les représentants du Ministre de l'Intérieur ou du Ministre des Finances, fait l'objet d'un procès-verbal qui est transmis aux autorités compétentes.

Les frais d'administration, de contrôle et de perception auxquels donne lieu pour l'Etat, l'application de la loi du 15 juin 1907 et du décret, sont imputés sur le montant du prélèvement de 15 o/o frappant le produit brut des jeux.

Toutes ces règles strictes, précises, ont encore été complétées par l'arrêté-type d'autorisation dans son article 13.

Indépendamment de la comptabilité prescrite par les articles 8 et suivants du Code de commerce, il sera tenu dans les conditions de régularité exigée pour les livres de commerce, un carnet d'avances, spécial au service du jeu des petits chevaux et sur lequel on inscrira immédiatement toute somme sortant de la caisse de l'établissement ou y entrant à ce titre.

Les avances mises au commencement ou au cours de chaque séance, à la disposition de la caisse de chaque table de jeu, seront inscrites sur ce carnet au moment même où l'avance aura été faite. Le montant de l'encaisse à la fin de la séance sera également constaté au carnet au moment du reversement.

Dans l'intervalle des séances aucune somme ne sera laissée à la disposition de la caisse des tables de jeu.

Les agents vérificateurs pourront à tout moment se faire représenter le carnet d'avances comme d'ailleurs tous les livres de comptabilité.

..

Les sommes provenant de cet impôt sur le jeu sont réparties par la commission spéciale entre les différentes œuvres d'assistance. Nous avons vu qu'au moment de la discussion de l'article 4 certains députés avaient voulu énumérer les œuvres susceptibles d'être favorisées par cette ressource nouvelle, et que le Président du Conseil lui-même avait insisté pour que la Chambre repoussât ce système de catégories. Une circulaire en date du 31 octobre 1907 pose le principe de la répartition des sommes, en indiquant les œuvres ou établissements qui pourront en bénéficier. C'est en général le système adopté par la Commission chargée par le Ministère de l'agriculture de la répartition des fonds prélevés sur le pari mutuel.

Les subventions ont un caractère extraordinaire. Il a semblé que leur donner un caractère périodique et

fixe serait aller à l'encontre du vœu de la loi, qui, dit-on, en instituant une commission de répartition, a voulu voir aller les subventions à des œuvres nouvelles et dont on peut examiner périodiquement la valeur.

Les subventions s'appliquent aux projets de création ou d'extension; on écarte les travaux déjà exécutés, les payer serait en effet entraver l'initiative pour les établissements en fondation; on écarte aussi les œuvres pour la fondation desquelles il existe déjà un fonds de subvention. Les parties requérantes doivent toujours participer à la création ou au fonctionnement.

En ce qui concerne les établissements privés, ils ne pourront être subventionnés que s'ils offrent les garanties nécessaires pour assurer la conservation et l'affectation des immeubles construits et aggrandis à l'aide des subventions.

Enfin les demandes formées par l'Etat ne sont pas recevables. Mais il faut qu'il s'agisse d'institution proprement d'Etat et non d'établissements simplement protégés par l'Etat.

..

En ce qui concerne les infractions aux dispositions de la loi, l'art. 5 déclare que les pénalités prévues à l'art. 410 du Code Pénal seront appliquées aux directeurs et aux membres du comité de direction (1). L'art. 15 du décret du 21 juin 1907 décide que toute fraude

(1) Voir gazette du Palais 5 décembre 1907. Tribunal de Montreuil s/Mer 28 Novembre 1907.

ou irrégularité constatée par les représentants du Ministre de l'Intérieur ou du Ministre des Finances fait l'objet d'un procès-verbal qui est transmis aux autorités compétentes.

Ainsi les jeux sont étroitement surveillés par les agents du gouvernement. D'ailleurs les contraventions peuvent être aussi constatées selon les voies du droit commun; en effet, certains fonctionnaires entrent de droit dans la salle des jeux (1).

L'article 410 n'est d'ailleurs applicable que dans ces deux premiers paragraphes. Après quelques observations de M. Castelnau (2), il a paru en effet exagéré de confisquer dans tous les cas les fonds ou objets exposés au jeu, etc... alors qu'un directeur pouvait être condamné uniquement pour avoir fermé son établissement en retard, pour avoir employé un agent qui ne réunissait pas les conditions de personne prévues par la loi.

Les délits visés par l'art. 5 sont des délits contraventionnels par conséquent sans excuse de bonne foi; le jugement de Montreuil-sur-Mer du 28 novembre 1907, auquel nous avons déjà fait allusion, déclare: « La loi est muette sur la nécessité d'une intention coupable; les faits à réprimer consistent dans une désobéissance à de simples prescriptions de police, qui ne nécessitent point pour leur répression une intention coupable ».

(1) Journal officiel 17 Mars 1907.

(2) 1° Préfet sous-préfet, maire et adjoint.

2° Fonctionnaires et agents de la Direction de la Sûreté générale de la police spéciale et de la police municipale.

3° Magistrats du Parquet et Juges d'Instruction.

4° Trésorier payeur général, receveur des finances, percepteur, receveur municipal.

M. André, dans son livre : *Régime des jeux de hasard*, est du même avis.

Mais les circonstances atténuantes édictées par l'art. 463, C. P., sont applicables, cela est dit expressément ; il va de soi que la loi de 1891 sur le sursis est également applicable.

CHAPITRE III.

Critique

Nous avons vu que la loi de 1907 sur les jeux, ne faisait en somme que ressusciter le décret de 1806 aboli, a dit le Conseil d'Etat, par la loi de 1836. Elle n'a fait que légaliser une situation de fait qui avait duré presque un siècle.

Qu'innove-t-elle? Rien.

A quoi sert-elle? A rien.

Sans doute il vaut mieux vivre sous le couvert d'une loi qui endigue l'arbitraire de l'administration, mais l'on est bien forcé d'avouer que si cette loi a une utilité juridique, elle n'en a guère en pratique.

Son plus grave défaut est d'avoir fait naître une multitude de décrets, de circulaires, d'arrêtés, plus longs, plus touffus, plus minutieux parfois, plus contraires à la loi, les uns que les autres.

Pour s'en rendre compte, il suffit de lire une circulaire du Ministre des Finances en date du 21 juin 1907 (1), adressée aux trésoriers et aux receveurs par-

(1) Annales des établissements thermaux n° 2.

ticuliers des finances, cette circulaire contient dix paragraphes réglant le prélèvement des 15 o/o sur le produit brut des jeux, le mode de contrôle, la délivrance des tickets, le carnet de contrôle, la fourniture des carnets de tickets imprimés par l'imprimerie Nationale sur un fond de sûreté dont la couleur varie suivant la valeur. (1 fr., 5 frs et 20 frs.).

Les attributions du percepteur de la circonscription qui a seul qualité pour encaisser le prélèvement de 15 o/o après en avoir contrôlé la régularité.

Le droit de surveillance du receveur des finances, etc.

On voit dans quels détails minutieux et précis, l'administration a été obligée de rentrer.

A la date du 7 août 1907, (1) le Ministre de l'Intérieur, s'apercevant qu'il y avait eu de nombreuses irrégularités dans l'instruction des demandes d'autorisation de jeux formées par les casinos, envoyait une circulaire aux Préfets pour préciser l'application de l'art. 2 du décret du 21 juin 1907.

Le 20 février 1908 (2), nouvelle circulaire du Ministre des Finances à MM. les Trésoriers payeurs généraux et les Receveurs particuliers des finances, cette circulaire signée de M. Privat-Deschanel, Conseiller d'Etat, Directeur général de la Comptabilité publique, examine plusieurs points. D'abord, les arrêtés d'autori-

(1) *Annales des établissements thermaux* n° 3.

(2) id n° 10

sation où il est dit que la disposition de l'art. 2 de la loi du 15 juin 1907, qui jusqu'à présent, n'a pas reçu son application immédiate, puisque les autorisations étaient provisoires, devra être appliquée à partir du commencement de la saison d'été 1908. « Aucun établissement ne pourra plus exploiter les jeux sans avoir fait préalablement l'objet d'un arrêté régulier ».

Puis, la circulaire examine le contrôle du produit brut des jeux, certaines dispositions de la circulaire du 2 juillet 1907, dans le détail desquelles il serait oiseux d'entrer sont modifiées.

Quelques semaines plus tard, nouvelle circulaire du Ministère de l'Intérieur, signée de M. Hennion, apportant une modification au sujet des opérations de change faites à la table même du jeu.

Le 30 juillet 1908, encore une circulaire de M. Privat-Deschanel au sujet de la réglementation du jeu de l'écarté.

Ce n'est pas tout : sous la même signature, paraît, le 30 septembre 1908, une circulaire aux Trésoriers payeurs généraux, modifiant la circulaire du 20 février ; ces modifications sont sans intérêt à noter ici.

Puis une circulaire de M. le Directeur de l'enregistrement et du Timbre, édictant conformément au décret du Ministre des finances du 27 juillet 1908 quelles sont les pièces passibles du droit de timbre.

Un autre arrêté du 15 avril 1909, modifiant une pratique qui faisait qu'un établissement était fermé provisoirement ou définitivement sur un simple rapport

d'un agent de la Sûreté sans que le Directeur du Casino fût informé ou qu'il pût se défendre.

Depuis le 15 avril 1909, il sera tenu, dit l'arrêté, dans chaque établissement, un registre sur lequel les agents de surveillance consigneront leurs observations, instructions et injonctions après en avoir donné connaissance au directeur. Ainsi le directeur, prévenu des faits consignés sur le registre spécial, aura le droit de présenter ses observations et de les transmettre au Ministre de l'Intérieur.

Le 18 mai 1909, l'administration a fait approuver par les Ministres de l'Intérieur et des Finances, un règlement général des jeux qui a pour titre: *Instruction sur la réglementation des jeux dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatériques.*

Ce règlement est précédé d'un arrêté du Ministre de l'Intérieur, dans lequel il est dit, que le règlement sera notifié au directeur responsable de chacun des établissements, où le fonctionnement de l'un quelconque des jeux énumérés dans les décrets des 21 juin 1907, 17 août 1907, et 7 avril 1909 est ou sera autorisé, par l'application de la loi du 17 juin 1907.

Cette instruction a surtout été faite pour répondre aux réclamations des intéressés qui se plaignaient, avec justesse d'ailleurs, que l'application de la loi n'était pas uniforme, les agents de l'administration se laissaient un peu trop aller à leur fantaisie.

On cite cet exemple d'un commissaire ayant interdit, dans une grande station, de jouer au billard.

Certaines améliorations pratiques, qui peuvent sembler banales et sans intérêt, mais qui en réalité démontrent le soin que prend l'administration à prévoir les moindres détails, ont été apportées aux instructions antérieures.

Ainsi l'art. 29 de ce règlement dit : « Le change des pièces d'or et d'argent à l'exclusion des billets de banque, peut être effectué aux tables même du jeu des petits chevaux par le soin du croupier ou d'employés spéciaux... » un peu plus loin dans le même art. 29 : « L'établissement a la faculté d'adopter un maximum inférieur à ces chiffres; mais dans ce cas, le montant doit en être fixé une fois pour toutes au début de la saison et ne peut ensuite varier d'une séance à l'autre ».

Dans son paragraphe 8, l'art. 35 solutionne une difficulté qui avait vivement intéressé les comités de direction.

« La disposition de l'art. 11 des arrêtés d'autorisation, suivant laquelle les mises devront être des multiples de 5 avec minimum d'enjeu de 5 fr., ne s'applique qu'au baccara chemin de fer.

Le minimum des mises, est donc, à ce jour fixé en principe à 5 francs, toutefois, comme il peut arriver, par suite de prélèvements opérés au profit de la cagnotte, que la somme restant en banque ne représente

plus un multiple de 5, on pourra dans ce cas, admettre des mises de 1, 2, 3 ou 4 francs, afin de permettre aux joueurs de tenir la totalité de la somme en banque ».

Les chapitres IV et V du règlement sont entièrement consacrés à régler le rôle des agents des deux administrations, de l'Intérieur et des Finances.

Ces agents sont nombreux : Trésoriers, receveurs, percepteurs, préfets, sous-préfets, commissaires spéciaux et de police, inspecteurs de la police spéciale et municipale, délégués spéciaux, etc.

Quelles sont alors les attributions de chacun de ces fonctionnaires?

Leurs droits sont en réalité les mêmes et la fin de l'art. 52 s'exprime ainsi :

« Un directeur de casino ne serait donc pas admis à négliger une observation d'un percepteur, sous le prétexte qu'il s'agirait d'une question intéressant plus spécialement la police des jeux, ni à refuser à un commissaire spécial la communication de son Livre-Journal ou de son Grand Livre ».

Les art. 56 et 58 traitent de la surveillance et des rapports des agents du Ministère de l'Intérieur. L'art. 57 est consacré à la surveillance des joueurs suspects.

« L'épuration des salles de jeu préoccupe vivement la Sûreté et aussi les directeurs de casino. Dans sa dernière campagne sur la Côte d'Azur, M. le commissaire spécial Aschwanden a réussi à écarter des salles de jeu une foule de philosophes et autres joueurs suspects qui

avaient élu domicile à Nice. Cette surveillance ne fut pas sans contrariété pour son chef, puisque les Tribunaux eurent à apprécier des mesures prises par lui.

Mais ne serait-il pas intéressant pour les directeurs de casinos thermaux ou balnéaires, de connaître les noms de tous les combinards internationaux; si on les chasse des casinos d'hiver, pourquoi ne pas les signaler aux établissements ouverts l'été. On éviterait bien des surprises aux joueurs et des ennuis aux comités de Direction d'une absolue bonne foi (1) ».

Telle est la loi du 15 juin 1907, sur les jeux, loi dite provisoire, et dont la vie sera sans doute fort longue.

Il est dommage que le Parlement, mis en demeure, par des intérêts particuliers puissants, d'apporter rapidement une solution quelque bâtarde qu'elle soit, n'ait pas eu le temps d'étudier la question des jeux d'une façon complète et générale; car il y a là une mesure de protection sociale à prendre au même titre que l'hygiène, le repos hebdomadaire et les retraites ouvrières. Malheureusement le jeu a quelque chose de honteux en lui-même, il est basé à la fois sur la cupidité et le désir de se distraire; au contraire de l'ivresse qui se manifeste physiquement et qui porte en elle-même comme une sorte de loyauté, il évoque la dissimulation, la ruse, la fortune mal acquise et mal employée, les lieux de débauche, toute une boue qui demande beaucoup de courage à ceux qui veulent la remuer.

C'est une passion qui étreint beaucoup d'hommes,

(1) Annales des établissements thermaux, juin 1909.

mais que peu osent avouer. De sorte que le législateur, obligé, malgré lui, de légiférer sur le jeu, passe rapidement, il n'a pas le courage d'apporter une solution radicale dans un sens ou dans un autre, il a peur de trop agiter le cloaque; il ne veut pas tout voir ou même il ne veut pas tout faire voir; et à des réclamations pressantes, à des besoins immédiats, à des intérêts mauvais et puissants, il apporte un texte sans valeur, provisoire et qui laisse, ce qu'il voulait en théorie supprimer, l'administration maîtresse de régler à sa guise les autorisations et tout ce qu'elles comportent. Nous avons dit, au début de la seconde partie de ce livre, que la loi de 1907 était nécessaire, non seulement au point de vue juridique, mais encore et surtout au point de vue économique; nous disions encore que sans elle plus de cent villes disséminées sur quarante-neuf départements auraient été irrémédiablement perdues.

En disant maintenant que la même loi n'a servi à rien, nous paraissions nous contredire; et cependant il n'en est rien. Au moment où cette loi a été votée, nous persistons à penser qu'elle était nécessaire, parce que une circulaire ministérielle, sans crier gare, était sur le point de ruiner nombre de gens intéressants (1). Mais si nous mettons de côté son utilité immédiate, mise en évidence par la fâcheuse circulaire, nous sommes bien obligés de dire, à l'heure de la critique, qu'elle n'a rien innové et qu'elle a laissé les choses en l'état; et nous avons le droit de nous demander s'il ne valait pas

(1) Voir cette circulaire en Appendice, p. 129.

mieux maintenir le statu quo pendant quelques mois encore afin de laisser au Parlement le temps d'élaborer une loi vraiment digne de ce nom, qui tout en tenant compte des vices inhérents à la nature humaine, aurait endigué davantage le fléau, et n'aurait pas permis à certains privilégiés sans scrupule, de s'enrichir grâce à la sottise et à la passion de leurs contemporains.

CHAPITRE IV

Jurisprudence.⁽¹⁾

La nouvelle loi n'a pas encore donné lieu à beaucoup de décisions de justice, néanmoins il peut être intéressant de passer rapidement en revue les quelques jugements et arrêts qui ont été rendus sur la matière depuis le mois de juillet 1907.

Le premier jugement intéressant date du 5 décembre 1907, il a été rendu par le Tribunal de Montreuil-sur-Mer, nous en avons déjà parlé ultérieurement

Il peut se résumer ainsi :

Lorsque la cagnotte contient une somme supérieure au montant des tickets détachés, le directeur du cercle peut être poursuivi pour infraction à la loi du 15 juin 1907.

Le décret du 21 juin 1907 contient des dispositions que les directeurs des cercles doivent observer sous peine de poursuites correctionnelles.

(1) Les jugements ou arrêts cités ici se trouvent dans les n^{os} des Annales des établissements thermaux 1908-1909.

Les tribunaux correctionnels sont compétents.

Un autre jugement rendu par le tribunal civil de Chambéry à la date du 18 janvier 1908, dans une affaire entre la Compagnie fermière de la Villa des Fleurs, d'Aix-les-Bains, contre la Société propriétaire du Casino de la Villa des Fleurs, d'Aix-les-Bains, déclare que lorsque dans un bail il est dit que si les lois fiscales venaient à frapper les cercles et casinos au-delà d'un dixième des droits actuels, ce supplément serait supporté par la Société propriétaire et les preneurs; le prélèvement de 15 pour cent, au profit de l'Etat, doit être supporté par moitié par le propriétaire et le locataire.

Le 5 février 1908, la cour d'Appel de Douai, confirmait le jugement de Montreuil-sur-Mer, mais alors que le Tribunal avait condamné les prévenus solidairement à une seule amende de cent francs, la Cour disait : « Mais attendu que les infractions doivent être poursuivies, aux termes de l'article 5, contre les directeurs et membres du comité de direction, lesquels sont déclarés responsables au même titre par l'art. 3 de la même loi; qu'il résulte du rapport fait à la Chambre des Députés sur le projet de loi, qu'il s'agit d'une responsabilité pénale; que les peines sont personnelles et non collectives; qu'elles doivent, pour chaque personne, se proportionner à sa part de culpabilité, surtout quand, comme dans le cas présent, elles peuvent se mouvoir entre un minimum de deux mois d'emprisonnement et 50 francs d'amende et un maximum de six mois et 6.000 francs d'amende, sans compter les circonstances atté-

nuantes qui peuvent être déclarées applicables aux uns et non aux autres, suivant le degré de participation.

Attendu, en conséquence, que le Tribunal aurait dû prononcer autant de peines qu'il y avait de prévenus déclarés responsables. Qu'il échet de prononcer des amendes d'importance différente, la responsabilité des quatre prévenus n'étant pas égale, etc. . . »

Citons, en passant, quoique ces décisions ne se rapportent pas directement à la loi de 1907, un arrêt de la Cour de Rouen, en date du 8 janvier 1908, décidant que le joueur ne peut intenter une action en dommages-intérêts à un Directeur de casino sous prétexte que le préposé au jeu des petits chevaux n'a pas bien aligné la série au départ et qu'une enquête, en tout cas, serait impuissante à faire la preuve d'un préjudice certain.

Et un jugement du Tribunal civil de Pontoise, en date du 4 février 1908, décidant que le commissaire de police, en cas de flagrant délit, a qualité pour assurer l'exécution de l'art. 410 du Code Pénal, de pratiquer la saisie et la mise sous séquestre du matériel servant au jeu des petits chevaux. C'est au demandeur à justifier par les moyens mis à sa disposition par la loi, de l'illégalité de l'acte reproché au commissaire de police, il ne peut demander la communication de la réquisition en vertu de laquelle le commissaire a déclaré avoir agi. L'action, ainsi intentée contre le fonctionnaire, peut être déclarée vexatoire et donner lieu à l'allocation de dommages-intérêts.

On peut encore citer un jugement du Tribunal civil

de Pontoise, en date du 22 mai 1908. Le concessionnaire d'un casino municipal ne doit pas être considéré comme un citoyen chargé d'un mandat public et permanent. C'est donc à bon droit que se prétendant diffamé, le directeur du casino municipal, poursuit son diffamateur devant le tribunal correctionnel.

Un arrêt, fort intéressant, a été rendu le 3 juillet 1908, par le Conseil d'Etat, dans une affaire entre la commune de Cauterets et la commission syndicale de Saint-Savin.

La commune de Cauterets demandait au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir l'art. 4 du décret du 21 juin 1907. Parce que cet article, en disposant que le comité d'un Syndicat de communes, propriétaire d'un établissement thermal, a le droit de donner son avis sur la demande en autorisation des jeux et d'arrêter le cahier des charges, méconnaît l'art. 2 de la loi du 15 juin 1907 qui dit que les Conseils municipaux sont appelés à donner leur avis sur l'autorisation de jeux dans les stations thermales.

La Commission Syndicale de la vallée de Saint-Savin répondait à cela que si l'art. 2 de la loi de 1907 ne mentionne que les Conseils municipaux, il résulte des travaux préparatoires que le Parlement a entendu réserver les droits des Commissions Syndicales et que cette volonté formelle a été exprimée dans l'art. 4 du décret du 21 juin 1907.

Le Conseil d'Etat a jugé de la façon suivante: « Considérant d'une part, qu'aux termes de l'art. 2 de la loi du 15 juin 1907, des autorisations des jeux, dans les

établissements thermaux, ne peuvent être accordées par le Ministre de l'Intérieur que sur l'avis conforme du Conseil municipal et en considération d'un cahier des charges dressé par le Conseil et approuvé par le Ministre.

« Considérant, d'autre part, que l'art. 4 du décret du 21 juin 1907 dispose « lorsque les sources, établissements de bains, casinos, etc., etc., appartiendront à un syndicat de communes, l'avis sur la demande sera donné par le Comité du syndicat auquel il appartiendra, s'il y a lieu, d'établir le cahier des charges. »

« Considérant que l'article 2 précité de la loi du 15 juin 1907 établit une corrélation entre l'avis préalable et la rédaction du cahier des charges en vue du prélèvement d'une certaine quotité sur le produit des jeux au profit de la commune que, dès lors, dans le cas où l'établissement thermal est la propriété d'un groupe de communes, c'est à la commission, gérante des intérêts indivis, qu'il appartient par application des articles 161-163 de la loi municipale, d'exercer les attributions non reconnues par la loi du 15 juin 1907, aux Conseils municipaux, lorsque l'établissement est propriété communale; que la ville de Caunterets soutient vainement que le droit de donner l'avis préalable étant une attribution de police, ne peut être dévolue à une commission syndicale; qu'en effet, il ne s'agit pas dans l'espèce d'attributions de cette nature, lesquelles d'ailleurs ne sont exercées que par le Maire et non par le Conseil municipal; que dans ces conditions, la requérante n'est pas fondée

à soutenir qu'en disposant que la Commission syndicale de la vallée de Saint-Savin était compétente pour donner l'avis préalable à l'autorisation des jeux dans le casino des Oufs et pour établir le cahier des charges dudit établissement, l'administration a méconnu la loi du 15 juin 1907 et excédé ses pouvoirs.

Le Directeur d'un établissement consacré aux divertissements du public, casino entre autres, doit le libre accès de son établissement à toute personne qui a payé sa place. Mais lorsque l'entrée a été refusée à un porteur de coupon par ordre du service de sûreté, le Directeur du casino n'encourt aucune responsabilité. En tout cas le directeur est admis à faire la preuve de cette allégation. Ainsi, en a justement décidé le Tribunal de paix de Nice, par deux jugements en date des 12 février et 12 mars 1909.

Telle est, à l'heure actuelle, toute la jurisprudence créée par la loi du 15 juin 1907.

TROISIÈME PARTIE

LE MONOPOLE ET LA FERME DES JEUX

CHAPITRE PREMIER

Faut-il établir le monopole des jeux?

Sous la Révolution, nous le savons, la tolérance de l'Administration, envers les maisons de jeux, fut très grande; un décret des 19-22 juillet 1791 édictait des peines contre les tenanciers et principaux locataires de ces maisons, mais il suffisait d'avertir la police pour opérer en toute sécurité. Sous la Convention, la liberté des jeux fut à peu près absolue.

En 1796, l'Etat afferma, pour des sommes plus ou moins considérables, certaines maisons, le rapport était de 120.000 francs par mois.

Le Consulat, qui avait besoin d'argent, régla le nombre des maisons de jeu et en concéda l'exploitation par voie d'enchère. Nous avons vu, comment l'abus de ce système, amena le décret de 1806. Nous savons aussi,

comment une ordonnance de 1818 confirmée par une loi de 1820, réglait les jeux à Paris, et comment la Ville payait chaque année à l'Etat une redevance de cinq millions.

C'est à partir de cette époque, que d'énergiques campagnes eurent lieu, dans la presse, pour faire interdire le jeu à Paris (il était déjà interdit dans les grandes villes de province par les Maires et les Préfets). Cette campagne dura près de dix ans. Les fermiers qui étaient riches et les joueurs qui étaient souvent puissants, résistèrent longuement. La loi ne fut pas plus tôt votée, qu'il fallut bien en atténuer les rigueurs, par des autorisations arbitraires, et bientôt certains auteurs réclamèrent le rétablissement de la ferme des jeux.

Le second Empire, qui fut une époque de richesses facilement acquises, fut sur le point de rétablir, en France, des maisons de jeu; on prête à Napoléon III ce mot : « Si les jeux n'avaient pas été supprimés il y a une vingtaine d'année, ce n'est pas moi qui les supprimerais. »

La République, comme l'Empire, a besoin d'argent, de beaucoup d'argent; elle n'a rien à envier sur ce point aux autres régimes. Dès la chute de l'Empire, l'Assemblée Nationale pensa à la question des jeux et, en 1872, elle fut sur le point de la discuter (1).

Aujourd'hui, plus que jamais, la question est à l'or-

(1) Voir à ce sujet un petit pamphlet amusant : *Le rétablissement des jeux publics 1872*, par G. de M.

dre du jour. Au Sénat, M. Beaupin, à la Chambre des Députés, M. Berthet ont déposé des projets de lois pour le rétablissement du monopole des jeux ; un conseiller municipal, M. Gay, a commencé une campagne de presse, dans l'intérêt spécial de Paris, pour obtenir la création d'une maison de jeux dans cette ville, afin de lutter, contre la concurrence faite au commerce parisien, par le casino d'Enghien, si voisin de la Capitale et où s'engloutissent journellement des sommes considérables.

Le Parlement commencera-t-il l'étude du monopole des jeux ? et s'il l'étudie, l'adoptera-t-il ?

Ce sont là deux questions auxquelles il ne nous est pas permis scientifiquement de répondre, mais que nous pouvons cependant souhaiter voir résolues par l'affirmative.

Malgré certains puristes, qui ne peuvent pas même admettre qu'une telle question soit posée, sous prétexte qu'elle est par elle-même contraire à la plus élémentaire pudeur, nous persistons à penser que l'établissement du monopole des jeux est le seul remède propre, le seul moyen efficace d'endiguer la passion du jeu et de protéger les joueurs et leur famille. Il est inutile de déclamer contre la Reine Dame de Pique et l'Impératrice Roulette. Une seule question doit être posée : Est-il possible de supprimer la passion du jeu ? Tout le monde est d'accord pour répondre : non. Dans ces conditions, quiconque sous prétexte de pudeur ne veut pas

voir la loi s'occuper du jeu ressemble quelque peu à Tartuffe... ou à Gribouille.

Quel est le moyen le plus efficace de solutionner la question?

Nous savons, par l'étude de la loi de 1907, que nous nous trouvons en présence d'une demi-mesure, qui ne fait en somme que légitimer, après coup, la pratique illégale d'un siècle d'administration. De l'aveu même de ses auteurs, cette loi n'est que provisoire, en attendant une autre plus complète.

Enfin, il est une autre raison, beaucoup plus importante, qui milite en faveur de l'établissement du monopole des jeux : C'est la raison financière.

L'Etat a besoin d'argent, de tellement d'argent, que nous avons vu un ministre des Finances demander l'établissement d'un impôt considérable sur les meutes de chasse, sur les pianos, sur les enseignes lumineuses ; l'augmentation des droits sur les tabacs, sur les alcools et quantité de produits nécessaires ou simplement utiles.

Généralement, ces augmentations ne répondent pas, en réalité, aux prévisions faites par les bureaux, elles ont l'inconvénient d'agacer le contribuable, de diminuer la consommation et même de la faire disparaître et surtout de provoquer la fraude, avec tout son cortège de poursuites et de condamnations, en même temps que la mentalité populaire s'abaisse.

Au contraire, le Jeu, comme tous les besoins nuisibles de l'homme, est un moyen de ressources illimitées,

l'impôt est payé bénévolement par le joueur — on peut ajouter même — avec plaisir.

Sans doute, il ne faudrait pas abuser de ce moyen commode et transformer le territoire en un vaste tripot, il faut au contraire, par une réglementation sévère et par la création d'un petit nombre de maisons de jeu, protéger le joueur contre lui-même.

Au besoin, peut-être, pour éviter le favoritisme, créer une sorte de roulement des établissements de jeux à travers le pays.

Cela aurait plusieurs avantages, d'abord celui d'obliger les municipalités, à ne pas compter que sur le jeu pour alimenter leur budget, et à chercher ailleurs des ressources; puis de permettre à certaines stations pauvres de se relever, d'obtenir pendant quelques années des subventions importantes et de vivre ensuite par elles-mêmes.

Quel est, à l'heure actuelle, le produit des jeux en France?

Dans le rapport de M. Massé, député, pour le Ministère des Finances, exercice 1910 (1), page 441, se trouve à l'annexe XI un état indiquant la répartition sur le prélèvement de 15 pour cent sur le produit brut des jeux.

Le bordereau, signé Clémenceau, à la date du 2 avril 1908, est arrêté à la somme de 1.502.800 francs. Puis, à l'annexe XII, un état semblable, bordereau signé du même Ministre, le 3 mars 1909, arrêté à la somme de 2.342.800 francs.

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juillet 1909, n° 2913.

Ces deux états sont fort intéressants à lire; on y trouve toutes les répartitions des sommes aux établissements d'hygiène, aux œuvres d'assistance, aux habitations à bon marché, aux jardins ouvriers, aux œuvres scolaires et fort scolaires, aux œuvres scientifiques, aux sociétés de secours mutuels, aux foyers du soldat, aux sociétés coopératives de marins pêcheurs.

Cette somme de 2.342.800 francs représente le prélèvement de 15 pour cent sur le produit brut des jeux dans les casinos et les stations balnéaires et thermales, c'est-à-dire que le produit brut des jeux est officiellement de 15.618.600 francs. Il est impossible de savoir ce qui se joue dans les cercles, surtout dans ceux qui ont l'accès facile. En évaluant à une somme égale, les produits bruts des cercles où l'on joue toute l'année, nous ne faisons certainement que rester en dessous de la vérité.

On peut donc dire sans exagération, que le produit brut des jeux en France est d'environ 30 millions. C'est donc une somme égale qui tomberait tous les ans dans la caisse du pays, si la loi organisait le monopole des jeux comme elle a organisé le monopole du pari-mutuel. On a souvent dit que les chiffres avaient leur éloquence; il est inutile d'insister davantage sur ce point.

CHAPITRE II

Les projets de Monopole

M. Léon Berthet, député, est à la Chambre le principal promoteur du rétablissement du « monopole de la ferme des jeux ».

Pendant la discussion de la loi de 1907, il déposa une proposition de loi qui fut renvoyée à la commission des jeux, le 15 février 1907 (1).

Dans l'exposé des motifs, M. Berthet disait : « L'interdiction absolue du jeu, par la stricte application des lois existantes, nous apparaît comme la solution préférable. Toutefois, excellente en théorie, seule conforme à la morale, elle présente en fait des difficultés d'application sérieuses et sauf de trop rares et courtes applications, elle est restée lettre morte depuis tantôt un siècle. Il faudrait donc, si on opte pour l'interdiction, ce qui est notre avis, qu'on veille à l'appliquer sérieusement. Si on estime, au contraire, que la plaie sociale du jeu ne peut être supprimée en fait, il faut tâcher d'en réduire au minimum les conséquences malfaisantes et entrer dans la voie de la réglementation. Du res-

(1) Annexe au proc. s-verbal de la séance du 15 février 1907, n° 737.

te, le principe de l'interdiction a subi de telles atteintes, du fait du législateur lui-même, qu'il n'en coûterait pas beaucoup plus d'y renoncer.

Les émissions de valeurs à lots, les innombrables loteries qui pullulent en France, ne sont qu'un appel de tous les instants à la passion du jeu et à la tentation si humaine d'acquérir par un coup de chance une fortune trop lente à venir.

Pourtant la loi les autorise.

L'Etat lui-même a fait un pas dans cette voie lorsqu'il a organisé le pari-mutuel et s'est fait ainsi entrepreneur de jeu, suivant ainsi en cela l'exemple de nations voisines, chez lesquelles la loterie fonctionne à jet continu, comme une institution nationale, en apportant au Trésor d'abondantes ressources.

Et qu'on ne dise pas que le pari-mutuel est justifié par le désir d'améliorer la race chevaline. Cette amélioration a pu être un des buts poursuivis par l'Etat, elle n'est pas le mobile des joueurs dont 75 pour cent, au bas mot, n'entendent rien à l'hippiatrie et dont 99 pour cent n'ont jamais songé à améliorer la race chevaline...

Mais puisque l'Etat a créé, à son profit un monopole sur le jeu, dans les hippodromes, pourquoi n'étendrait-il pas son monopole à tous les jeux de hasard?... »

Voici la proposition de loi :

Art. 1

Sont rétablis à dater du premier janvier 1908, au profit de l'Etat, le monopole et la ferme des jeux dans tous les territoires soumis à l'autorité et aux lois françaises.

Art. 2

Il ne pourra être ouvert qu'un seul établissement de jeu dans une même commune; le chiffre total de ces établissements ne pourra être supérieur à vingt.

Après le 1^{er} janvier 1908, toute nouvelle ouverture d'établissement de jeu, même dans les limites de ce nombre, ne pourra être autorisée que par une loi.

Art. 3

Le produit du monopole des jeux et tous produits accessoires, seront après les prélèvements autorisés à l'article 4, exclusivement affectés pour une moitié à l'établissement des retraites ouvrières et pour l'autre moitié au dégrèvement du principal de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, en sus des dégrèvements annuellement accordés par les lois de finance et en commençant par les cotes les plus faibles.

Art. 4

Un prélèvement maximum de 10 pour cent sur le produit net de chaque établissement de jeu, sera effectué chaque année au profit de la commune où siègera cet établissement.

Un autre prélèvement maximum de 10 pour cent sur le produit total du monopole pourra être employé chaque année en subventions aux communes qui n'ayant pas d'établissement de jeu, possèdent ou créeront sur leur territoire des stations thermales, balnéaires, climatériques ou de cures d'air.

Art. 5

Dans les trois mois de la promulgation de la présente loi, un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, déterminera le jeu des établissements de jeu à ouvrir, les conditions d'admission des joueurs, la nature et le fonctionnement des jeux, les prélèvements à opérer sur les enjeux, les conditions de répartition des subventions prévues au paragraphe 2 de l'article 4 et généralement toutes les conditions d'application et d'exécution de la présente loi.

Dans l'analyse de sa proposition, M. Berthet n'apporte aucune explication au sujet du nombre vingt, qu'il donne comme le maximum du nombre des maisons de jeu à ouvrir sur le territoire. Il laisse à un règlement d'administration publique le soin de désigner les stations qui seront bénéficiaires d'une de ces vingt maisons, et cela dit-il pour éviter les inconvénients d'une discussion publique à cet égard. Il se contente de dire que le règlement devra être sévère et qu'il devra s'inspirer de l'idée émise par le sénateur M. Gaudin de Villaine, à savoir qu'on exigerait de tout joueur la justification d'un domicile habituel, situé à une distance déterminée de l'établissement. Il estime, enfin, que le produit annuel du monopole serait de cent millions, ce qui ferait, d'après sa proposition, 20 millions de subventions pour les stations balnéaires, 10 à celles ayant les maisons de jeu, 10 pour celles qui auraient été privées, par cette nouvelle loi, des bénéfices anciens; 40 millions pour les retraites ouvrières et 40 millions pour le dégrèvement de la terre, en attendant l'application de l'impôt sur le revenu.

Cette proposition n'a pas le mérite de la clarté et de la logique.

Comment est rétabli le monopole des jeux, elle ne le dit pas; là n'est peut-être pas le mal, car la loi de 1907 ne crée aucun droit pour les tenanciers des maisons de jeu actuelles qui pourraient être expropriées sans indemnités; mais enfin il eût été intéressant de nous dire si l'Etat exploiterait directement les jeux, par l'entre-

mise d'un directeur-fonctionnaire, ou bien, s'il affermerait pour une somme de les maisons de jeu à une ou plusieurs compagnies fermières. Sur la question de ferme ou de monopole direct, que nous pouvons espérer tout de suite, les avis sont partagés ainsi qu'il sied chaque fois qu'il s'agit de monopole, de régie, etc. En faveur de la ferme, on dira que des particuliers auront plus d'intérêt à bien gérer leurs affaires et que par conséquent les produits seront plus importants; que l'Etat touchera de suite ses loyers, qu'il saura sur quelles sommes exactes se baser pour les années suivantes, etc.

En faveur du monopole, on invoquera la morale mieux protégée, les bénéfices peut-être moins égaux, mais certainement plus forts puisqu'il n'y aurait pas d'intermédiaire.

Cette question a certainement un gros intérêt.

A notre avis, il nous paraît préférable d'être logique jusqu'au bout et de créer le monopole direct de l'Etat. C'est ce que fait la proposition de loi de M. Beaupin, sénateur de la Nièvre. La morale publique sera mieux préservée, car l'Etat étant impersonnel ne cherchera pas à faire un maximum de bénéfices, les règlements d'entrée seront plus sévères et la tricherie presque impossible. Ensuite, les bénéfices seront plus considérables. Enfin, raisons plus accessoires, mais de valeur cependant, s'il y a des maisons moins favorisées que d'autres, l'Etat étant seul maître pourra équilibrer les chances; payer honorablement partout son personnel et tous

ceux qui, artistes en tout genre, viennent apporter le charme de leur talent au désœuvrement des oisifs. Si l'on continue la critique de la proposition de M. Berthet, on peut dire que le nombre vingt fixé comme maximum, n'a aucune raison d'être. Il est, de plus, dangereux. Si les stations étaient désignées par l'administration, on voit facilement la ruée des représentants des villes intéressées, à l'assaut des fonctionnaires chargés de ce choix arbitraire. La surenchère serait effroyable et dangereuse, plus dangereuse certes, qu'une discussion publique; il serait préférable de ne fixer aucun chiffre et de décider en séance publique, quelles seraient les villes, après enquête minutieuse de l'administration, aptes à posséder une maison de jeux; on pourrait, au besoin, décider, comme nous l'avons déjà dit, de n'ouvrir ces maisons de jeux que dans la moitié des villes désignées et pour trois ans seulement, puis d'établir un roulement de trois en trois ans.

Une loi, bien entendu, serait nécessaire pour créer une maison nouvelle.

La distribution des 10 pour cent des bénéfices totaux au profit des stations frustrées serait une maladresse, en ce sens que la moindre bourgade pittoresquement située demanderait sa petite part, que les influences politiques s'en mêleraient, et que le gouvernement pourrait difficilement résister aux sollicitations. Avec le système du roulement, ce danger disparaît.

Enfin il nous semble qu'en fixant à cent millions le produit des jeux, M. Berthet exagère; nous savons

qu'il est actuellement de 16 millions, il ne ferait pas tant de progrès sous la tutelle de l'Etat.

Enfin il faut, à notre avis, après avoir prélevé la dîme nécessaire à l'entretien de villes concessionnaires, tout consacrer aux retraites ouvrières. Dans sa proposition, M. Berthet ne parle pas de Paris et des grandes villes; il semble qu'il soit impossible de laisser à l'Administration, le soin de décider si l'on jouera à Paris, sous le contrôle de l'Etat

..

La proposition de M. Beaupin.

M. Beaupin doit déposer sur le bureau du Sénat la proposition de loi suivante:

Art. 1

Tous les jeux de hasard actuellement autorisés dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques et dans les cercles de Paris exploitant cagnotte seront, à dater de la promulgation de la présente loi, exclusivement et directement exploités par l'Etat.

Art. 2

Toutes les autorisations, sans exception aucune, antérieurement accordées aux particuliers, d'ouvrir au public des locaux où sont pratiqués certains jeux de hasard, sont et demeureront rapportées.

Les contrevenants sont passibles des peines énoncées aux articles 410, 475, 477 du Code Pénal.

Art. 3

Le Ministre de l'Intérieur, en ce qui concerne le fonctionnement, la surveillance, le contrôle et la police des jeux dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques, le Préfet de police, en ce qui concerne les mêmes points

dans les cercles de Paris tenant cagnotte, le Ministre des finances en ce qui concerne le contrôle, l'encaissement du produit des jeux et la centralisation des fonds, sont chargés d'assurer l'exploitation provisoire de ces établissements spéciaux, jusqu'à ce qu'une instruction complète en ait réglé l'organisation et l'administration définitives. Ils seront en outre autorisés à prendre les mesures transitoires qu'ils jugeront nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des services.

Art. 4

Les conditions imposées au profit des communes par le cahier des charges seront intégralement respectées. En outre, un prélèvement sur le produit brut des cagnottes et sur les bénéfices des petits chevaux et dérivés, sera attribué à titre de subvention, aux directeurs artistiques des Casinos où demeureront pendant toute la durée de la saison des étrangers, une troupe théâtrale et un orchestre complet. Ce prélèvement sera calculé d'après l'importance de la station et le produit brut des jeux.

Art. 5

Les sommes provenant de l'excédent, en fin d'exercice, des recettes sur les dépenses seront rattachées au budget de l'Etat (produit des diverses exploitations). Elles serviront à alimenter la caisse des retraites ouvrières dans une proportion de 90 o/o, — 10 o/o devant être affectées aux œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène et d'utilité publique.

Dans une lettre adressée à la presse, M. Beaupin déclare : « Ma proposition ne procède en rien du désir de rendre officiel un vice dont la suppression est illusoire, ni la joie de jouer une mauvaise farce aux tenanciers des maisons de jeux, pas plus qu'aux présidents des cercles parisiens, mais de la ferme volonté de faire profiter tous les Français et plus spécialement les classes ou-

rières, des bénéfices considérables qui, jusqu'alors, avaient été le lot de quelques privilégiés. »

M. Beaupin a parfaitement vu la question sous son véritable jour. Une pareille loi doit être fiscale et sociale.

Fiscale, parce qu'elle permettrait de faire entrer de nombreux millions dans les caisses de l'Etat. Peu importe le chiffre exact, personne ne le connaît d'avance et sur ce point les hypothèses sont vaines, la pratique seule démontrerait la réalité; mais ce qu'il importe, c'est que ce chiffre serait considérable.

Sociale, parce que cette loi serait morale, deux fois, d'abord en protégeant le joueur contre lui-même et les exploiters, ensuite en rendant au bien, le mal utile. Ces sommes d'argent énormes dépensées par le vice iraient soulager les infortunes des vieillards et des malades pauvres.

La proposition de M. Beaupin est plus complète que celle de M. Berthet, d'abord elle comprend Paris parmi les stations où l'on donnerait à jouer; ensuite elle ne fixe pas un nombre arbitraire et maximum d'autorisations, enfin elle attribue la presque totalité du produit des jeux aux retraites ouvrières.

On pourrait peut-être lui reprocher de maintenir toutes les maisons de jeux actuellement existantes, ce qui fait un nombre bien considérable. Il est telle petite station qui possède un casino, sans cependant s'enrichir; dans cette station les frais pour l'Etat seraient supé-

rieurs aux recettes, ne vaudrait-il pas mieux, là, supprimer le jeu?

A notre avis une proposition de loi de ce genre, pour être complète, devra faire une énumération, puis régler sévèrement le rôle de l'administration afin de ne lui laisser que le moins possible d'initiative.

Ainsi, la loi devra donner les conditions d'entrée, l'époque et la durée des jeux; trois mois par exemple: juin, juillet et août pour les stations d'été; décembre, janvier, février pour les stations hivernales.

Elle devra établir elle-même un minimum et un maximum de mise, ainsi qu'un droit d'entrée assez élevé, pour les joueurs de passage.

CHAPITRE III.

Faut-il autoriser les jeux à Paris?

La question peut sembler bizarre, les jeux n'y existent-ils déjà pas et malheureusement les cercles n'y pullulent-ils pas?

Nous voulons simplement nous demander s'il est possible de réunir en un seul, tous les cercles de Paris ayant cagnotte et de créer ainsi une maison de jeu unique! Il est évident que certains grands cercles, bien fermés, sérieux, intéressants même pour leurs membres, continueraient d'exister, la liberté qu'il ne faut pas perdre de vue, même dans ces matières, l'exige. Mais les autres? ceux dont la façade seule est littéraire, artistique ou sportive, ceux-là doivent être résolument interdits.

Le rétablissement d'une maison de jeu à Paris présente évidemment de grands avantages et de grands inconvénients. Les avantages sont d'abord d'ordre pécuniaire. Paris est une station climatérique comme tant d'autres, où des milliers d'étrangers viennent s'amuser

et dépenser beaucoup d'argent ; un établissement de ce genre à Paris aurait une cagnotte formidable.

Un autre avantage d'ordre moral serait de ruiner une quantité de tripots interlopes où les joueurs n'iraient plus, puisqu'ils trouveraient dans la maison officielle de quoi satisfaire leur passion, et un confortable inexistant partout ailleurs.

D'ailleurs, il serait facile d'édicter des pénalités contre les joueurs eux-mêmes, surpris dans des maisons illicites.

Parmi les inconvénients, le premier qui vient à l'esprit, est celui d'exciter encore par un appât nouveau la passion du jeu qui se manifeste déjà suffisamment sur les hippodromes. A ce danger, la loi peut apporter des tempéraments ; d'abord ne laisser jouer que le soir, de huit heures à minuit, ensuite mettre un droit d'entrée assez élevé, cinq francs par exemple, puis exiger de sérieuses pièces d'identité de tous ceux qui se présentent et refuser systématiquement l'entrée à tout individu pouvant, par ses fonctions, détenir une partie des deniers publics ou privés.

Il ne faut pas s'exagérer les inconvénients ; ne joueront que les vrais joueurs, ceux qui jouent déjà ailleurs ; qu'ils dépensent leur argent ici ou là, pour eux la différence n'est pas grande. Or, à l'heure actuelle, avec la facilité des communications, les joueurs vont jouer à Enghien et y laissent un argent qui, légitimement, devrait rester à Paris, puisque c'est à Paris qu'il est gagné.

En résumé, toute la question est là. Si l'on ne veut

pas laisser jouer à Paris, il faut interdire le jeu dans les environs de Paris, dans un rayon d'au moins 50 kilomètres; ce n'est pas, en effet, quelques minutes de chemin de fer qui arrêtent les joueurs. Si on autorise les jeux à Paris, on peut les laisser subsister dans les environs sans danger, il n'y auront plus de clients.

N'oublions pas que la ferme des jeux rapportait cinq millions à la Ville de Paris en 1838. Quelle somme formidable rapporterait soixante-dix ans plus tard, le monopole des jeux, alors que la population a plus que doublé et que l'argent est moins rare!

Il nous semble donc possible, sous les conditions de garantie examinées plus haut, d'autoriser les jeux à Paris et d'y créer un casino.

Vu : le Président de thèse,
F. LARNAUDE.

Vu : le Doyen.
LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

APPENDICE

CIRCULAIRE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, à M. le Gouverneur général de l'Algérie, à M. le Préfet de police et à MM. les Préfets des départements.

Malgré les sanctions édictées par l'article 410 du Code pénal contre les tenanciers de maisons de jeux publiques, les entreprises de cette nature tendent depuis plusieurs années déjà à prendre de jour en jour une extension plus considérable. Ce développement peut être constaté non seulement dans les stations balnéaires et thermales, où des autorisations de jeux ont été antérieurement accordées en vertu d'une législation reconnue depuis comme abrogée, mais encore dans des localités où l'on n'avait jamais admis aucune exception aux prohibitions de la loi. Il a été favorisé grâce aux facilités offertes pour échapper aux répressions légales, tant pas les dispositions libérales de la loi du premier juillet 1901 sur le contrat d'association que par les difficultés dans lesquelles s'est trouvée l'Administration au point de vue de la réglementation des jeux à la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 avril 1902. Pour bien mettre en lumière la situation et les mesures qu'elle comporte, il convient d'envisager séparément la question, suivant que les jeux sont pratiqués dans des cercles, ou bien dans des établissements tels que les casinos librement ouverts au public.

Jeux dans des Cercles et Associations

Antérieurement à la loi du 1^{er} juillet 1901, les cercles et associations étaient régis par les articles 291 et suivants du Code pénal et par la loi du 10 avril 1834 qui soumettaient à l'autorisation préalable toute association de plus de vingt personnes. Il en résultait que l'Administration avait le droit de subordonner cette autorisation aux conditions qu'elle jugeait utile d'imposer au point de vue de l'ordre public. Par suite, elle ne manquait jamais de faire insérer dans les statuts des clauses prohibant ou réglementant les jeux dans l'intérieur des cercles. Il n'en est plus de même aujourd'hui, les associations s'organisant librement, sans avoir à soumettre leurs statuts à l'examen de l'autorité publique.

Cependant, le régime de liberté sous lequel les cercles et associations sont maintenant placés ne modifie point leur situation au point de vue pénal dans le cas où ils auraient l'exploitation du jeu pour objet. S'il s'agit de cercles, la circulaire du 1^{er} mai 1903 indique nettement la distinction qu'il y a d'établir à cet égard entre les cercles bien tenus et ceux qui ne constituent en réalité que des maisons de jeu. Les premiers peuvent être considérés comme des lieux privés où il est parfaitement licite pour leurs membres de jouer entre eux comme on peut le faire dans un domicile particulier, à condition que le jeu y soit pratiqué à titre de simple distraction et que l'association n'en tire aucun profit.

Mais pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'entrée du cercle soit soumise à des règles de nature à ne pas faire perdre à l'association son caractère de société fermée. Un cercle où les formalités d'admission ne seraient qu'illusoires et qui serait ouvert en quelque sorte à tout venant constituerait une maison de jeu. Il rentrerait dans la catégorie des associations que l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 déclare nulles et de nul effet, comme poursuivant un objet illicite.

À côté des cercles proprement dits, il s'est organisé de véritables entreprises de jeux dissimulées sous l'apparence de pseudo-associations dont les tenanciers tentent d'échapper aux rigueurs de la loi en couvrant leur industrie illicite au moyen de l'insertion

dans les statuts de dispositions semblant conférer à l'établissement, alors qu'il a en réalité uniquement le jeu pour objet, le caractère d'une association purement artistique, littéraire, sportive, etc.. Bien que de tels établissements se réclament de la loi du 1^{er} juillet 1901 et prennent généralement soin de souscrire à cet effet la déclaration prévue par l'article 5, ils ne sauraient aucunement s'en prévaloir, puisqu'ils tendent à la réalisation et au partage des bénéfices. A supposer d'ailleurs leur prétention fondée, ils constitueraient, par application de l'article 3, des associations nulles et de nul effet comme ayant un objet illicite : l'entreprise des jeux. En tout état de cause, la société formée pour leur exploitation est nulle pour la même raison, en vertu de l'article 1108 du Code civil.

Vous inspirant des considérations qui précèdent, vous voudrez bien, dès la réception des présentes instructions, vérifier de près quelle est la nature des différents cercles et associations où des jeux sont pratiqués dans votre département. Tous ceux qui ne constitueraient par des cercles véritablement fermés, mais des cercles à l'accès trop facile ou des entreprises de jeux déguisées sous l'apparence d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 devront sans exception être signalés au parquet pour application éventuelle, soit de l'article 7 de ladite loi prescrivant la dissolution des associations illicites, soit de l'article 1108 du Code civil aux termes duquel une cause licite est nécessaire à la validité d'une convention, le tout sans préjudice des pénalités édictées par l'article 410 du Code pénal, contre les tenanciers de maisons de jeux.

Jeux dans les casinos et établissements librement ouverts au public

Vous n'ignorez pas que, se basant sur l'article 4 d'un décret du 24 juin 1806, conférant au Ministre de la police la faculté de réglementer les jeux dans les lieux où il existe des eaux minérales, l'Administration s'est crue longtemps en droit d'autoriser le baccara et les petits chevaux dans les casinos des villes d'eaux qui

s'imposaient certains sacrifices en vue de la prospérité de la station. Un nombre assez considérable avait bénéficié de cette faveur lorsque intervint, à la date du 18 avril 1902, un arrêt du Conseil d'Etat déclarant que le décret susvisé devait être tenu comme abrogé dans son entier par le Code pénal et par la loi du 18 juillet 1836, et qu'il n'appartenait à aucune autorité administrative, quelle qu'elle fût, d'accorder des dérogations aux prohibitions de loi. Par application de cette jurisprudence, le Ministère de l'Intérieur ne concède plus aucune autorisation nouvelle; quant aux autorisations antérieures, elles doivent évidemment être considérées comme non avenues. Toutefois, comme elles n'ont jamais été expressément rapportées, les parquets n'ont pas cru pouvoir inculper des tenanciers fondés à exciper de leur bonne foi.

D'autre part, malgré le refus opposé par l'Administration aux demandes formées postérieurement au 18 avril 1902, souvent même sans solliciter aucune autorisation, certains industriels peu scrupuleux n'ont pas craint d'exploiter ouvertement des établissements de jeux.

Sans doute, ces individus encourent ainsi les pénalités édictées par l'article 410, mais ils s'y sont exposés sans risques jusqu'à présent, l'autorité judiciaire estimant ne pouvoir faire, au point de vue juridique, aucune différence entre les établissements qui sont dépourvus de toute autorisation et ceux auxquels une tolérance contraire à la loi avait été accordée antérieurement. Dans ces conditions, les tenanciers ont échappé jusqu'à présent à toute répression.

De ce qui précède, il résulte que tous ces jeux fonctionnent irrégulièrement, les uns parce que ceux qui les ont organisés ne peuvent se prévaloir d'aucun titre, les autres parce que l'autorisation conférée est dépourvue de toute base légale. En vue de mettre un terme à cet état de choses, la précédente Chambre des Députés avait été saisie d'un projet de loi tendant à restituer au Ministre de l'Intérieur les pouvoirs que lui conférait l'article 4 du décret du 24 juin 1806, mais ce projet a fait l'objet d'un rapport défavorable de la Commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle, laquelle a estimé, à l'unanimité,

qu'il y avait lieu de proscrire tous les jeux de hasard et, dans ce but, de poursuivre avec rigueur l'application des lois existantes.

Cette décision trace le devoir des pouvoirs publics jusqu'à nouvel ordre. Si les précédents gouvernements n'ont pas jugé à propos d'agir, dans la pensée qu'avant la fin de la législature la Chambre pourrait être appelée à statuer sur les conclusions de sa commission, cette considération n'existe plus à l'heure actuelle.

Je vous invite en conséquence à notifier, d'une part, aux titulaires des autorisations de jeux que ces autorisations sont rapportées, d'autre part, aux autres tenanciers que les jeux qu'ils exploitent sont et demeureront supprimés. Faute par eux de déférer à cette injonction il conviendra de dresser procès-verbal, de placer le matériel sous scellés et de saisir les parquets, auxquels le Ministre de la Justice prescrit de son côté de requérir la répression énergique de toutes les infractions constatées.

Je vous prie de m'accuser réception des présentes instructions, de me rendre compte sans retard des mesures prises pour en assurer l'exécution et de m'aviser de la suite qu'elles auront reçue.

Le Président du Conseil. Ministre de l'Intérieur

Signé: G. CLEMENCEAU.

